



На правах рукописи

Веснин Роман Михайлович

**Особенности взаимодействия
Государственной Думы и Правительства Российской Федерации
в законодательном процессе**

Специальность 23.00.02 –
“Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии”

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2006

Работа выполнена в Институте государства и права Российской академии наук

Научный руководитель - Новикова Татьяна Владимировна,
кандидат философских наук

Официальные оппоненты - Деметрадзе Марина Резоевна
доктор политических наук
- Рожко Иван Николаевич
кандидат юридических наук,
заслуженный юрист России

Ведущая организация - Российский университет дружбы народов

Защита состоится 28 февраля 2006 года в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д.002.002.03 при Институте государства и права Российской академии наук (адрес: 119992, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д.10)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук

Автореферат разослан 27 января 2006 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Смирнов В. В.

2006/1
1853

3

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти в процессе формирования законодательных основ государственной политики существенно влияет на политическую систему. От особенностей взаимодействия парламента и правительства во многом зависит направление развития общественных отношений. Законодательная деятельность парламента является одной из составляющих взаимодействия государственной власти и общества, и ее результатом являются акты, непосредственно и всесомо влияющие на жизнь граждан¹.

Однако проведение государственной политики, одобряемой обществом, и благотворно влияющей на развитие общественных отношений, возможно лишь в условиях формирования действительно представительного органа законодательной власти, активного сотрудничества законодательной и исполнительной ветвей власти в сфере законотворчества, при наличии соответствующих правовых механизмов².

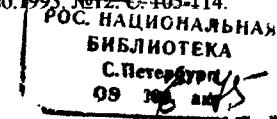
Актуальность изучения опыта взаимодействия парламента и правительства в законодательном процессе диктуется потребностями создания таких механизмов, которые позволяли бы принимать оптимальные для общества решения в сфере законодательного регулирования государственной политики.

Проблемы взаимодействия парламента и правительства вызывают пристальный интерес обществоведов, политологов, юристов. Особенно актуальным является изучение данных проблем в современной России, в которой процесс формирования новых институтов власти и механизмов их взаимодействия еще не завершен.

Влияние представительного органа власти на формирование государственной политики – важнейший и неотъемлемый атрибут правового государства. В большинстве парламентских государств решение ключевых вопросов государственной политики (управления государственной собственностью, налогообложения, экономической политики в целом, социального обеспечения) не обходится без участия представительного органа власти. Правительство должно реализовывать курс, определяемый законодательным органом.

¹ См.: Новикова Т.В. Многопартийная система как фактор становления открытого государства // Открытое государство: пути достижения / Под ред. В.В. Смирнова М., 2005. С. 120-142.

² См.: Осавелюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Государство и право. 1993. №12. С. 105-114.



Важнейшим измерением степени демократического развития государства является влияние депутатского корпуса на деятельность исполнительной ветви власти, в том числе – контроль за реализацией законов, принимаемых представительным органом власти. В отличие от большинства современных демократических государств в России это влияние носит весьма ограниченный характер. В российском конституционном праве отсутствуют нормы, которые бы обязывали Президента формировать Правительство с учетом расстановки политических сил в парламенте, включение членов парламентских партий в Правительство зависит исключительно от политической воли главы государства. Поэтому в российской практике возникала ситуация, когда большинство избранной народом Государственной Думы и сформированное Президентом Правительство придерживались диаметрально противоположных политических взглядов по важнейшим вопросам государственной политики.

Не прописаны в законодательстве и механизмы парламентского контроля за реализацией исполнительной властью вступивших в силу законов и за соответствием нормотворческой деятельности Правительства стратегическому курсу государственной политики, определяемому представительной властью.

В настоящее время в политической системе России нарастают антидемократические тенденции, система государственного управления все в большей степени приобретает централизованный характер. Совет Федерации перестал быть представительным органом власти. В 2000 году Государственная Дума приняла закон, устанавливающий новый порядок формирования Совета Федерации, в соответствии с которым губернаторы, которыми ранее становились избранные гражданами соответствующего субъекта Федерации должностные лица, в составе верхней палаты заменены представителями субъектов Федерации³. В 2004 году был принят закон о порядке назначения на должность глав исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, в соответствии с которым губернаторов утверждают законодательные собрания субъектов Федерации по представлению Президента, причем глава государства может распустить законодательное собрание, которое отказывается утвердить представленную им кандидатуру⁴.

³ См.: Федеральный закон “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” от 5 августа 2000 г. №113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. №32. Ст. 3336.

⁴ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 11 декабря 2004 г. №159 - ФЗ // СЗ РФ. 2004. №50. Ст. 4950.

Проводимые в посткоммунистической России преобразования в социальной, политической и экономической сферах обусловили необходимость решения задачи – в сжатые сроки заново сформировать систему российского законодательства. Возможности создания полноценной законодательной базы государственной политики, ориентированной на решение проблем общества, во многом зависят от особенностей взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе.

В современной России многие негативные последствия социально-экономического реформирования были вызваны незэффективным влиянием парламентского большинства на работу Правительства. Проведение активной социальной политики, государственное регулирование экономики могут осуществляться только при наличии адекватных механизмов взаимодействия парламента и правительства.

В настоящее время в современном российском обществе, среди его политической элиты отсутствует согласие по поводу базовых принципов социального строительства, часть депутатов Государственной Думы и Правительство предлагают альтернативные, порой противоположные проекты развития общественных отношений. Представленные КПРФ и ее союзниками, по сути – социал-демократические политические силы выступают за проведение рационализации предприятий, имеющих важное государственное значение, усиление государственного регулирования экономики, проведение активной социальной политики, направленной на снижение социальной поляризации. Им противостоит находящийся у власти праволиберальный лагерь, который отстаивает интересы бизнес-элиты, рыночные механизмы формирования экономических отношений. В этих условиях актуальным является изучение подходов к согласованию различных политических позиций в законодательном процессе.

Таким образом, общественно – политическая актуальность изучения особенностей взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе определила выбор темы диссертационного исследования.

Степень изученности темы и научная новизна исследования.

Несмотря на существование обширной литературы, касающейся проблем федерального законодательного процесса, многие аспекты этого процесса остаются недостаточно изученными или весьма спорными. До сих пор очень мало исследований, в которых рассматриваются такие вопросы, как место и роль Государственной Думы в формировании законодательной базы государственной политики, технологии корректировки парламентом правительственно-экономического курса. Более чем десятилетний опыт законодательной работы Государственной Думы содержит огромный

фактический и концептуально-теоретический материал, который требует изучения и систематизации под этим углом зрения.

В научной литературе освещаются главным образом конституционно-теоретические аспекты взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, в то время как практика этого взаимодействия изучена слабо.

Мы же попытались провести комплексное юридико-политологическое исследование взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе. Новизна диссертационной работы состоит в том, что в ней одновременно исследуются нормативный аспект федерального законодательного процесса и его политические составляющие и результаты. В работе, с одной стороны, рассмотрены конституционно-правовые основы взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе, а с другой – практика и основные тенденции взаимодействия этих органов власти.

В научной литературе, как правило, рассматриваются уже принятые федеральные законы, в то время как значительная часть внесенных законопроектов, направленных на совершенствование механизмов взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе, остается за рамками научного анализа.

На основе имеющегося опыта законодательной работы Государственной Думы мы стремились выявить основные механизмы влияния парламента на политику исполнительной власти. Анализ законодательной деятельности депутатов позволяет оценить степень значимости Государственной Думы в системе государственного управления, а также политическую направленность законопроектной работы нижней палаты.

В работе автор сравнивает правовые нормы, регулирующие взаимодействие парламента и правительства в законодательном процессе современной России, и нормы крупнейших стран с президентской, парламентской и полупрезидентской системами (США, Германия, Италия, Франция). Такой подход позволяет рассмотреть специфику взаимодействия парламента и правительства в законодательном процессе в государствах с различными формами правления. Подобного рода сравнительных исследований в научной литературе пока, к сожалению, очень мало. Таким образом, научная новизна данной работы состоит в комплексном исследовании недостаточно изученных вопросов взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе.

Объектом исследования являются:

1) Политические позиции и социально-экономические программы основных участников законодательного процесса и субъектов законодательных инициатив – фракций и групп депутатов Государственной Думы и Правительства РФ;

2) Положения и нормы Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законопроектов, Регламентов Государственной Думы и Правительства РФ, постановлений Правительства РФ, которые регулируют взаимодействие Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе;

3) Итоги голосований депутатов Государственной Думы по важнейшим законопроектам Правительства;

4) Результаты опросов общественного мнения.

Предметом исследования являются юридические и политические особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства в процессе рассмотрения и принятия федеральных законов, формы и механизмы взаимодействия этих институтов власти.

В работе рассматривается в основном роль Государственной Думы и Правительства в формировании законодательной базы государственной политики. Проблемы приведения государственной политики в соответствие с действующим законодательством выносятся за рамки нашей работы. Проблемы исполнения законов и вопросы парламентского контроля требуют отдельного исследования.

В государственной политике, в зависимости от сферы общественных отношений, которая регулируется государством, можно выделить отдельные направления, такие как социальная, экономическая, промышленная, аграрная, экологическая, молодежная политика и т.д.⁵. В рамках настоящего исследования мы рассматриваем взаимодействие Государственной Думы и Правительства РФ в процессе формирования законодательных основ экономической и социальной политики государства.

Основная цель диссертационной работы заключается в выявлении наиболее существенных особенностей взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе, в юридико-политологическом анализе опыта взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе, в выявлении политико-правовых проблем, с которыми сопряжено участие этих институтов власти в законодательном процессе, в поиске путей их решения.

Для достижения данной цели мы попытались решить следующие исследовательские задачи.

1) Рассмотреть конституционно-правовые основы и практику взаимодействия парламента и правительства в законодательном процессе.

2) Проанализировать особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в процессе принятия "финансовоемких" законопроектов, а также программ социально-экономического развития.

⁵ См.: Введение в политологию. Словарь-справочник / Под ред. В.П. Пугачева. М., 1996. С. 170.

3) Предложить рекомендации по улучшению взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе.

4) Выявить основные тенденции и рассмотреть перспективы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в политической системе современного российского общества.

Основными гипотезами исследования являются следующие предположения.

1) В Российской Федерации влияние депутатского корпуса на деятельность Правительства носит чрезмерно ограниченный характер. У Государственной Думы отсутствуют рычаги, с помощью которых она могла бы контролировать работу Правительства.

2) Современный российский парламент не достаточно выполняет функцию представительства социальных интересов, не использует в полной мере возможности для внесения корректива, учитывающих интересы большинства населения, в государственную политику, проводимую Правительством и закрепляемую им посредством своих законодательных инициатив.

Обзор использованной литературы. Среди экспертов и политиков сложились противоречивые оценки взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ. Исследователи придерживаются различных точек зрения в вопросах о том, полномочия какого института власти, парламента или правительства, должны быть расширены в законодательном процессе, созданы ли в современной России необходимые правовые основы для конструктивного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

Часть исследователей подчеркивает эффективность работы Государственной Думы, высказывает мысль о том, что законодательный процесс в современной России соответствует мировым парламентским стандартам. По их мнению, в современной России созданы правовые гарантии демократического законодательного процесса, установлены оптимальные формы взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе⁶.

А.Н. Шохин, И.И. Шувалов, в целом положительно оценивая действующую модель взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе, приводят аргументы в пользу усиления роли в нем Правительства. По их мнению, заключения Правительства на "финансовоемкие" законопроекты депутатов должны "связывать" решение парламента: законопроекты, требующие расходов из

⁶ См.: Быков Е.С. Законотворческие вехи парламентаризма России. М., 2004. С 87; Ткаченко В.Г. Некоторые аспекты ограничения законотворческой компетенции Федерального Собрания РФ // Право и политика. 2000. №11. С. 53-59.

федерального бюджета, должны рассматриваться депутатским корпусом только при наличии положительного заключения Правительства, исполнительная власть должна иметь возможность препятствовать принятию парламентом тех законопроектов, для реализации которых в государственной казне нет денежных средств, или с концепцией которых оно не согласно⁷.

Другая часть исследователей высказывает мысль о том, что право законодательной инициативы депутатов должно реализовываться свободно, у Правительства не должно быть возможности препятствовать прохождению законопроектов в парламенте⁸.

Большинство ученых отмечает, что в настоящее время Государственная Дума не в полной мере отражает интересы большинства населения страны. По мнению О.В. Гаман-Голутвиной, З.М. Зотовой, А.И. Соловьева, И.Г. Шаблинского, нижняя палата современного российского парламента все больше становится "инструментом", который автоматически одобряет решения, принимаемые Правительством. С их точки зрения, роль парламента в системе государственного управления определяется не только правовыми, но и политическими факторами, Государственная Дума РФ не достаточно использует имеющиеся у нее возможности для внесения корректива в курс государственной политики⁹.

Дискуссионным является также вопрос о том, какая модель организации государственной власти является оптимальной в современной России. По мнению одних исследователей, оптимальной является та модель организации государственной власти, которая сложилась —

⁷ См.: Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997. С 74-75; Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2003. С. 67.

⁸ См.: Вишневский Б. Каков путь к нормальному парламенту? // Российская Федерация сегодня. 2001 № 1. С. 23; Красников Д.Ф. "Стране нужен порядок" // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 1. С. 15-17; Рагозин В.Ю. О некоторых аспектах взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в процессе подготовки законодательных актов // Российская юриспруденция на рубеже ХХ-XXI веков. проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Барнаул, 1997. С.81-84.

⁹ См.. Гаман-Голутвина О.В. Особенности эволюции системы партийно-политического представительства в современной России // Pro Nunc: современные политические процессы. Тамбов, 2004. Вып. 2. С. 24-42; Зотова З. М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001. С.346; Соловьев А.И. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в современном российском обществе: проблемы и перспективы М., 2001. С 11; Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть (Заметки о политическом режиме, открывающем XXI в.) // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. N 2. С. 86-93.

полупрезидентская республика, поскольку эта модель в наибольшей степени соответствует историческим традициям России и современным реалиям. С их точки зрения, сильный глава государства может обеспечить политическую стабильность, эффективное государственное управление в условиях поляризации политических сил¹⁰.

Противоположной точки зрения придерживаются те, кто считает, что Конституция РФ закладывает структурные причины для противоречивых отношений между Государственной Думой и Правительством РФ. Задача демократического строительства состоит в том, чтобы преодолеть традиции единоначалия в политическом управлении и не допустить поляризации политических сил. Оптимальной формой правления, с их точки зрения, является парламентская республика, предполагающая формирование правительства парламентским большинством и прямые выборы членов Совета Федерации, поскольку при такой модели организации государственной власти весь ее механизм работает более согласованно и эффективно, в большей степени отражает интересы широких слоев населения¹¹.

Отдельную позицию занимают те, кто считает, что не следует кардинальным образом изменять механизм формирования правительства, но следует сбалансировать полномочия ветвей власти в рамках действующей Конституции, предоставить Государственной Думе право утверждать состав кабинета министров¹².

Наша позиция в наибольшей степени соответствует мнению тех авторов, которые считают оптимальным механизм формирования Правительства парламентским большинством. Однако в настоящее время такие изменения являются преждевременными в силу того, что до сих пор

¹⁰ См. Головлев В.И., Нефедова Т.И. Государственная Дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. М., 2000. С.95; Медушевский А. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки к Конституции 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. №3. С.154-166.

¹¹ См.: Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997 С. 87; Селезнев Г Перспективы развития российской государственности // Российская Федерация сегодня. 1999. С. №24. С.13.

¹² См.: Варданян В. В. Институт президентства в свете формирования открытого государства // Открытое государство: пути достижения / Под ред. В.В. Смирнова М , 2005 С.167-181; Исполнительная власть в России: История и современность, проблемы и перспективы развития / Отв. ред НЮ Хаманева М , 2004 С 58; Рыжков В. "Право контролировать работу Правительства парламент еще не проиграл" // Российская Федерация сегодня. 2001. №17. С.16-17.

решающую роль при формировании представительных органов играют административно-финансовый ресурс и подотчетные исполнительной власти СМИ.

Теоретическую базу исследования составляют работы российских ученых, посвященные теоретическим аспектам законотворчества, вопросам взаимодействия органов государственной власти и развития демократического правового государства, а также работы крупнейших европейских и американских политологов.

При написании диссертационной работы автор использовал следующие научные материалы.

1) Публикации, в том числе – в средствах массовой информации, содержащие высказывания депутатов, сотрудников Аппарата Государственной Думы.

2) Монографии и статьи политологов и юристов по актуальным вопросам взаимодействия парламента и правительства в современной России. Особо следует отметить работы сотрудников Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

3) Материалы “круглых столов”, научно-практических конференций и международных семинаров, проводимых Комитетом Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе, крупнейшими российскими университетами и научно-исследовательскими организациями.

4) Монографии и статьи, обобщающие опыт организации законодательного процесса в крупнейших государствах с парламентской системой.

5) Труды, посвященные в целом деятельности Федерального Собрания, а также работы, посвященные парламентскому праву и самому законодательному процессу.

Классификация используемых источников и материалов. Цели и задачи исследования во многом определили характер и содержание его источников базы. Источниковую базу работы составляет широкий круг документов и материалов, в котором можно выделить пять групп.

К первой группе относятся *официальные государственно-правовые документы, нормативные источники*. Правовое регулирование работы парламента и правительства осуществляется на различных уровнях: на уровне конституции, федеральных законов, регламентов парламента и правительства, на уровне указов президента и постановлений правительства – подзаконных актов. В современной российской Конституции не выделен специальный раздел, посвященный вопросам взаимодействия парламента и правительства. Однако порядок такого взаимодействия описан в отдельных статьях Конституции РФ, отдельных федеральных законах и подзаконных актах, которые дополняют и конкретизируют установленные в Конституции

принципы взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе¹³.

К первой группе нормативных источников следует также отнести законопроекты, которые рассматривались Государственной Думой, но не были приняты по результатам чтений.

Во вторую группу входят *программные документы парламентских партий*. В этих документах отражаются различные концепции государственного строительства, альтернативные точки зрения относительно путей политического реформирования и модернизации институтов власти в современном российском обществе.

Третью группу составляют *стенографические отчеты пленарных заседаний Государственной Думы РФ*. Вопросы совершенствования механизмов взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе неоднократно поднимались на пленарных заседаниях нижней палаты, в выступлениях депутатов, принадлежащих к самым разным сегментам политического спектра.

В четвертую группу включена *пресса*: публикации в официальных печатных изданиях Государственной Думы и Правительства РФ – “Парламентской газете” и “Российской газете”, а также публикации, содержащие высказывания депутатов и официальных лиц по интересующей нас проблематике.

Пятую группу источников базы составляют *электронные системы Государственной Думы РФ*: Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД), автоматизированная информационная система “Законопроект”, автоматизированная система “Голосования”. Использование этих ресурсов дает ценный фактический материал для диссертационной работы: статистические данные о ходе и результатах федерального законодательного процесса: хронику законодательной деятельности нижней палаты, информацию о рассмотренных законопроектах и принятых законах, итоги голосований депутатских объединений по законопроектам Правительства.

¹³ См. Конституция Российской Федерации. М., 2000. Ст. 94, 101-104, 106; Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г. №3 - ФКЗ // СЗ РФ. 1998. N 1. Ст 1; Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М., 2003; Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 №260 “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации” // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст 2313; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 1996 г. №1536 “О совершенствовании взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации” // СЗ РФ. 1997 № 1 Ст. 170.

Хронологические рамки исследования. Хронологические рамки исследования охватывают период 1994-2005 г., то есть в работе рассматривается взаимодействие Правительства и Государственной Думы первого, второго и третьего созывов, а также почти трехлетний период работы Государственной Думы четвертого созыва. Такой подход позволяет рассмотреть динамику и выявить тенденции взаимодействия этих институтов власти.

За более чем десятилетний период сформировался огромный опыт взаимодействия депутатов и Правительства в законодательном процессе, на основании анализа которого можно сделать выводы относительно успехов и проблем отечественного парламентаризма.

Методологическую основу исследования составил комплекс научных подходов и методов познания, включая как общенаучные (диалектический, системный, структурно-функциональный, сравнительный), так и частнонаучные, используемые в политологии и смежных с ней дисциплинах (ретроспективный, институциональный, конфликтологический, статистический).

Основные положения работы, которые выносятся на защиту.

В результате работы над диссертацией мы пришли к следующим выводам.

1) Влияние парламентского большинства на работу Правительства РФ малоэффективно. Правительство оказывает решающее влияние на ход законодательного процесса в Государственной Думе, фактически определяет его результаты, лоббируя интересы крупного бизнеса.

2) В современной России в период с 1999 года по настоящее время сформировался парламент, не достаточно выполняющий функцию представительства социальных интересов, в законодательном процессе зачастую игнорируется общественное мнение.

3) Наметившаяся в современной России тенденция к "консенсуализации" законодательной и исполнительной ветвей власти зачастую выступает как отрицательный фактор, так как вступает в противоречие с интересами большинства населения.

4) Механизмы и формы взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ нуждаются в дополнительной правовой регуляции. Круг полномочий российского парламента, касающихся контроля за деятельностью исполнительной власти, должен быть расширен.

Апробация результатов исследования. Выводы и основные положения диссертационного исследования докладывались автором на заседаниях сектора Политологических исследований Института государства и права РАН, отражены в публикациях диссертанта.

Практическая значимость исследования состоит в том, что оно ориентировано на решение актуальных вопросов совершенствования

механизмов взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законодательном процессе.

Автор проводит сравнительное исследование взаимодействия парламентов и правительства ряда зарубежных стран, опыт которых может быть использован для совершенствования совместной законотворческой деятельности Государственной Думы и Правительства РФ. На основе обширного теоретического и фактического материала диссидентом предлагаются практические рекомендации решения проблем, с которыми сопряжено участие Государственной Думы и Правительства РФ в законодательном процессе.

Работа представляет интерес для политиков, политологов, работников аппаратов законодательных и исполнительных органов власти федерального уровня. Положения данной работы могут быть также использованы в учебном процессе.

Структура работы предопределена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка источников и литературы, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, анализируется степень ее разработанности в научной литературе и научная новизна, указываются цель и задачи предпринимаемого исследования, формулируются научные гипотезы и выносимые на защиту основные положения, формулируются методологические и теоретические основы исследования,дается классификация использованных источников и литературы, рассматривается практическое значение диссертации, приводится информация о результатах ее апробации.

В первой главе “*Институционально-правовые основы взаимодействия парламента и правительства в законодательном процессе*” дается общая характеристика механизмов и форм взаимодействия парламента и правительства, рассматривается роль Правительства РФ в законопроектной работе Государственной Думы, изучаются механизмы согласования позиций Правительства и нижней палаты в законодательном процессе.

В первом параграфе первой главы “*Парламент и правительство как субъекты законодательного процесса*” раскрывается понятие “законодательный процесс”, анализируются полномочия парламента и правительства в странах с различными формами правления (механизмами формирования правительства), выявляются юридические и политологические

особенности Государственной Думы и Правительства РФ как субъектов законодательного процесса.

Второй параграф первой главы *“Политический спектр Государственной Думы различных созывов и ее взаимодействие с Правительством РФ в процессе подготовки и принятия законов”* посвящен анализу того, как менялся характер взаимодействия Государственной Думы и Правительства в зависимости от изменения расстановки политических сил в представительном органе. В этом параграфе дается анализ голосований депутатских объединений по важнейшим законопроектам Правительства, изучаются правовые механизмы, с помощью которых Правительство добивается принятия своих законопроектов в Государственной Думе.

В третьем параграфе первой главы *“Взаимодействие Государственной Думы и Правительства РФ при рассмотрении “финансовоемых” законопроектов”* исследуются механизмы, с помощью которых Правительство оказывает влияние на прохождение в Думе требующих бюджетных затрат законопроектов, вносимых другими субъектами законодательной инициативы, выявляются особенности информационного обмена между Правительством и нижней палатой парламента.

Во второй главе *“Особенности участия Государственной Думы и Правительства РФ в законодательной политике”* рассматривается роль Государственной Думы и Правительства в формировании законодательной базы государственной политики, выявляются особенности политической активности Государственной Думы на различных временных отрезках, тенденции и закономерности взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

В первом параграфе второй главы *“Роль Государственной Думы и Правительства в формировании законодательных основ государственной политики”* раскрываются противоречия между конституционно-правовыми основами взаимодействия Государственной Думы и Правительства и политической практикой, выявляются случаи, в которых Правительство принимает решения по важнейшим вопросам государственной политики самостоятельно, без учета мнения парламентского большинства.

Во втором параграфе второй главы *“Проблемы парламентского контроля заектором государственной политики, осуществляемой Правительством РФ”* исследуется проблемы, связанные с возможностями контроля Государственной Думы за соответствием деятельности исполнительной ветви власти заложенным в действующем законодательстве основам государственной политики.

В третьем параграфе второй главы *“Перспективы взаимодействия парламента и правительства в современной России”* рассматриваются закономерности взаимодействия Государственной Думы и Правительства,

перспективы взаимодействия этих институтов власти в политической системе современного российского общества, даются рекомендации по совершенствованию их взаимодействия.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, приводятся предложения, направленные на совершенствование действующих механизмов взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ.

В **приложении** дается список сокращений, используемых в тексте диссертации, приводятся результаты пофракционных голосований и данные социологических опросов.

Таким образом, выбранная диссидентом структура работы позволяет рассмотреть различные сферы взаимодействия Государственной Думы и Правительства, способствует достижению цели диссертационного исследования и решению поставленных во введении задач.

В основе взаимодействия Государственной Думы и Правительства лежит принцип разделения властей, в соответствии с которым органы законодательной и исполнительной власти выполняют различные функции, имеют ограниченный законодательством круг полномочий.

Диссидент подчеркивает, что разделение властей – это не только распределение функций, но и разделение политических сил по государственным органам. Парламент, формируемый путем всеобщих выборов, в той или иной мере выражает общественное мнение, в то время как правительства многих стран представляют собой политическую организацию, лоббирующую интересы крупного бизнеса: промышленного, торгового, финансового капитала, представляя соответствующие законопроекты в парламент.

Между Государственной Думой и Правительством сложились две официальные сферы взаимодействия в законодательном процессе.

1) Реализация права законодательной инициативы Правительства, рассмотрение Государственной Думой проектов федеральных законов, инициированных Правительством, в том числе – проектов государственного бюджета и социально-экономических программ.

2) Реакция и ответные действия Правительства на законопроекты, вносимые другими субъектами законодательной инициативы, представление Правительством заключений на “финансовоемкие” законопроекты, вносимые другими субъектами законодательного процесса.

Более чем десятилетний опыт взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ позволяет выявить различные модели взаимодействия этих институтов власти. В период работы Государственной Думы первых двух созывов отношения между ней и Правительством носили конфронтационный характер, парламентское большинство и исполнительная власть придерживались противоположных концепций социального строительства. В тот период левое, по сути - традиционалистское, социал-

демократическое большинство являлось оппозиционным Президенту и сформированному им Правительству, Государственная Дума принимала в трех чтениях лишь 15% законопроектов, вносимых Правительством в парламент.

После парламентских выборов в декабре 1999 года конфигурация политического спектра Государственной Думы изменилась: политическое влияние левых, социал-демократических политических сил ослабло, возможность контролировать результаты законодательного процесса в нижней палате получила коалиция проправительственных депутатских объединений. В Государственной Думе третьего и четвертого созывов Правительство легко проводит законопроекты, ранее блокировавшиеся оппозиционным большинством, не разделявшим праволиберального курса государственной политики, проводимого исполнительной ветвью власти. Так, при поддержке проправительственного большинства Государственной Думы третьего созыва были приняты Земельный Кодекс¹⁴, Федеральные законы “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств”¹⁵, “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”¹⁶, а Государственной Думой четвертого созыва – закон, предусматривающий замену социальных льгот денежными выплатами¹⁷.

Земельный Кодекс РФ укрепил права собственности на землю и узаконил ее куплю, продажу и залог: предоставил гражданам и юридическим лицам (в том числе иностранным) возможность приобретать земельные участки независимо от их целевого назначения, снял ограничения на размеры приобретаемых земельных участков.

¹⁴ См.: Земельный Кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №34. Ст. 4147.

¹⁵ См.: Федеральный закон “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств” от 25 апреля 2002 г. № 40 - ФЗ // СЗ РФ. 2002. №18. Ст. 1720.

¹⁶ См.: Федеральный закон “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации” от 15 декабря 2001 г. №166-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №51. Ст. 4831.

¹⁷ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. // СЗ РФ. 2004. №35. Ст. 3607. (Далее – закон о монетизации льгот).

Федеральный закон “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств” направлен на принудительное изъятие ощутимых для большинства семейных бюджетов денежных средств граждан в пользу страховых организаций, которые при возникновении страхового случая далеко не в полном объеме возмещают материальный ущерб потерпевшим.

Федеральный закон “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации” и закон о монетизации льгот не отвечали интересам тех групп, на которые они были направлены, прежде всего, пенсионеров – получателей льгот, пособий, дотаций, и были нужны Правительству, чтобы сэкономить бюджетные средства за счет малообеспеченных слоев населения, переложив часть бремени расходов на финансирование потребления льготных благ и услуг на самих льготников.

В настоящее время оппозиционное парламентское меньшинство не может повлиять на ход и результаты законодательного процесса. Государственная Дума третьего и четвертого созывов принимает более 50% вносимых Правительством законопроектов. Несмотря на то, что мнение парламентской оппозиции зачастую совпадает с мнением большинства общества, оппозиционные фракции не могут инициировать вынесение на референдум вопросов, отражающих концепцию социально-экономического реформирования.

В Государственной Думе первых двух созывов велась политическая борьба, сталкивались различные точки зрения. После парламентских выборов в декабре 1999 года модель взаимодействия парламента и правительства изменилась. Законодательная политика Государственной Думы третьего и четвертого созывов направлена на консервацию сложившейся системы социально-экономических отношений.

Диссертант разделяет позицию тех исследователей, которые критически относятся к сложившейся в период работы Государственной Думы третьего и четвертого созывов консенсусной модели взаимодействия парламента и правительства, к результатам этого взаимодействия.

Проправительственное большинство Государственной Думы третьего и четвертого созывов является искусственным. Оно сформировалось благодаря активной агитационной поддержке центральных СМИ, подконтрольных органам государственной власти, использованию избирательных технологий и мощного административно-финансового ресурса. Фракция “Единая Россия”, составляющая подавляющее большинство депутатского корпуса в Государственной Думе четвертого созыва, на парламентских выборах получила всего лишь 38% голосов пришедших к урнам избирателей.

Правительство РФ не только проводит через парламент свои законопроекты, в основном защищающие интересы бизнес-элиты, но и

препятствует реализации неприемлемых для него законодательных инициатив.

В соответствии с Конституцией РФ “финансовоемкие” законопроекты (законопроекты о налогообложении, о повышении оплаты труда работников государственных учреждений, об индексации пенсий, о минимальных социальных стандартах, о государственной социальной помощи) не могут быть внесены в Государственную Думу и рассмотрены депутатским корпусом без заключения Правительства. Правительство может уже на стадии внесения законопроектов другими субъектами законодательной инициативы “остановить” “прохождение” неприемлемого для него законопроекта в нижней палате, не давая на него требуемого заключения в установленные сроки, что нарушает один из конституционных принципов представительной демократии – участие населения (через избранный парламент) в принятии государственных решений.

Проведенный анализ механизмов взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ в процессе рассмотрения “финансовоемких” законопроектов позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время у Правительства РФ имеются весьма эффективные рычаги влияния на ход и результаты законодательного процесса, что не соответствует его функциям по Конституции. В законодательстве должна быть предусмотрена возможность рассмотрения “финансовоемких” законопроектов без не представленных в установленный срок заключений Правительства. В этом случае отсутствующее заключение Правительства считается “по умолчанию” положительным.

Анализ законодательного процесса в Государственной Думе третьего и четвертого созыва, результатов опросов общественного мнения позволили диссиденту подтвердить гипотезу, сформулированную в начале работы: *Государственная Дума не достаточно выполняет функцию представительства социальных интересов.*

В ходе исследования свое подтверждение получила также гипотеза о том, что в современной России влияние парламентского большинства на деятельность Правительства носит чрезмерно ограниченный характер. Основной признак политической системы современного российского общества – *отсутствие ответственности правительства перед парламентом за проводимую политику.* Государственная Дума практически не имеет правовых рычагов, которые позволяли бы ей влиять на формирование политической стратегии и программы Правительства, а также на исполнение вступивших в силу законов; а имеющиеся в ее арсенале возможности использует далеко не в полной мере.

Диссидент отмечает, что в современной России можно наблюдать несоответствие между конституционными основами взаимодействия

Государственной Думы и Правительства и сложившейся практикой этого взаимодействия.

При нынешнем способе формирования Правительства (Президентом при весьма ограниченном участии представительного органа власти) исполнительная власть часто выходит за конституционные ограничения, принимает решения по важнейшим вопросам государственной политики самостоятельно, в обход Государственной Думы. Важнейшие вопросы государственной политики: налогообложения, управления и распоряжения государственной собственностью Правительство решает путем принятия нормативных актов, не внося соответствующие законопроекты на рассмотрение депутатского корпуса. Правительство РФ является более значимым по сравнению с Государственной Думой фактором в системе государственного управления.

Конституция РФ необоснованно ограничивает функции парламента и тем самым закладывает структурные причины для противоречивых отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти. Депутаты Государственной Думы первых двух созывов неоднократно предпринимали попытки с тем, чтобы расширить полномочия Государственной Думы, обеспечить большую управляемость Правительства со стороны представительного органа власти. Однако эти попытки не увенчались успехом.

Диссертант отмечает, что в современной России право народа на управление государством лишь декларируется в Конституции, но не реализуется на практике. Механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти нуждаются в совершенствовании, направленном на расширение полномочий представительного органа власти, усиление его роли в системе государственного управления. Фундаментально изменить модус взаимодействия парламента и правительства можно лишь законодательно изменив порядок формирования Правительства.

Вместе с тем, автор считает нужным подчеркнуть, что на данном этапе политического развития, в условиях незрелости и неразвитости структур гражданского общества, его политico-правовой культуры изменение формы правления является преждевременным. Введение механизма формирования Правительства парламентским большинством будет иметь положительные последствия, когда будут преодолены политическая поляризация общества, чрезмерная роль в избирательном процессе административно-финансового ресурса, когда субъекты политики научатся "договариваться", идти на компромиссы, реализуя свои политические цели, и представительному органу будет доверять большинство населения.

Диссертант отмечает, что в современной России рамки представительной демократии все больше сужаются. Возможности для

публичного оппонирования власти сведены к минимуму, усиливается контроль правящей элиты за партиями как каналами агрегирования и артикуляции социальных интересов.

Основанием для такого прогноза является принятие Государственной Думой четвертого созыва нового Федерального закона “О выборе депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”¹⁸, повышающего заградительный барьер для прохождения партий в Государственную Думу и упраздняющего выборы по одномандатным округам, а также Федерального закона “О политических партиях в Российской Федерации”¹⁹, усложняющего образование и регистрацию новых федеральных политических партий.

В настоящее время продолжается процесс институционализации отношений между Государственной Думой и Правительством. На рассмотрении Государственной Думы четвертого созыва находится внесенный депутатами законопроект “О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации”, принятие которого может стать первым шагом на пути установления эффективно работающей системы парламентского контроля за исполнительной ветвью власти.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, кратко формулируются выводы о тенденциях и перспективах взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ, приводятся предложения, которые направлены на совершенствование законодательства, регулирующего взаимодействие Государственной Думы и Правительства РФ.

Результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1. Веснин Р. М. Особенности межфракционного взаимодействия в Государственной Думе РФ второго созыва // Статьи и тезисы докладов аспирантов и соискателей Института государства и права РАН. М., 2002. С. 36-52.

2. Веснин Р. М. Правовые основы и проблемы повышения эффективности взаимодействия Государственной Думы и Президента РФ в законодательном процессе // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права РАН. М., 2004. С. 80-93.

¹⁸ См.: Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1919.

¹⁹ См.: Федеральный закон “О политических партиях” от 11 июля 2001 года №95- ФЗ // СЗ РФ. 2001. №34. Ст. 2950.

3. Веснин Р. М. “К вопросу о порядке представления заключений Правительства РФ на “финансовоемкие” законопроекты” // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права РАН. М., 2004. С. 147-157.

Подписано в печать 26.01.2006 г.
Формат 60x84 1/16, Усл. Печ. Лист1,5
Тираж 100 экз. Заказ № 181
Отпечатано «АллА Принт»
Тел.: (095) 921-86-07 Факс: (095) 921-70-09
www.allaprint.ru

2006A
1853

R - 1853