# НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Борис Вячеславович Грызлов

Выборы 7 декабря 2003 года кардинально изменили соотношение политических сил в Государственной Думе. Как известно, на этих выборах партия «Единая Россия», одержав убедительную победу, впервые за всю историю отечественного парламентаризма сформировала фракцию, обладающую абсолютным большинством голосов в Государственной Думе.

Такого успеха партия, высший совет которой доверено возглавлять мне, добилась в силу целого ряда факторов. Во-первых, единороссы провели большую организационную и пропагандистскую работу по подготовке к парламентским выборам. Во-вторых, наша партия выдвинула таких кандидатов, которые сумели добиться широкой поддержки избирателей. В-третьих, «Единая Россия» с самого начала твердо и недвусмысленно выступила в поддержку политического курса Президента Российской Федерации В.В. Путина. То обстоятельство, что партию «Единая Россия» избиратели восприняли как пропрезидентскую партию, сыграло огромную роль в ее победе на выборах. Таким образом, усилия Президента России по проведению глубоких преобразований в стране получили исключительно важную опору – новое парламентское большинство в Государственной Думе.

Наряду с «Единой Россией» из 23 политических партий и избирательных блоков, участвовавших в выборах 2003 года, пятипроцентный барьер смогли преодолеть еще три политические силы: Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демократическая партия России и избирательный блок «Родина». Каждая из них получила свою долю депутатских мандатов, и их представители в общей сложности составили около трети депутатского корпуса. В то же время после выборов немало других избранных депутатов подали заявления о вступлении в самую крупную фракцию «Единая Россия». В итоге уже в начале работы Государственной Думы четвертого созыва численность нашей фракции превысила две трети всего депутатского корпуса.

В сложившихся условиях фракция «Единая Россия» в качестве парламентского большинства приняла решение взять на себя всю полноту политической ответственности за результаты деятельности Государственной Думы. В настоящее время представители «Единой России» занимают должности Председателя Государственной Думы, Первого заместителя Председателя Государственной Думы, а также должности председателей всех без исключения комитетов Государственной Думы. Такая практика не имела прецедентов в десятилетней истории Думы, но в ее истории не было и случаев победы на выборах одной политической партии, получившей столь широкую поддержку у избирателей.

При этом «Единая Россия» отнюдь не стремится превратить Думу четвертого созыва в однопартийный парламент. Мы твердо привержены фундаментальному принципу представительного характера органов законодательной власти. Наша партия последовательно выступает за реализацию в российской политической практике конституционного принципа разделения властей, укрепление политического многообразия и многопартийности, присущих демократии. В силу этого комитеты Государственной Думы четвертого созыва, а также Совет Государственной Думы, включая состав заместителей Председателя Государственной Думы, сформированы по принципу представительства тех политических сил, которые по воле граждан России избраны в Думу четвертого созыва и образовали свои фракции.

В полном соответствии с Регламентом Государственной Думы и на пленарных заседаниях палаты, и на заседаниях парламентских комитетов правом высказывать свои политические позиции по всем обсуждаемым вопросам активно пользуются представители как парламентского большинства, так и оппозиции, составляющей меньшинство. Именно в этих условиях и при соблюдении всех общепринятых парламентских процедур Государственная Дума четвертого созыва начала свою деятельность.

Одной из ее характерных особенностей явилось усиление рабочего взаимодействия между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации. Собственно, задача слаженной совместной работы Президента, Правительства и Государственной Думы изначально ставилась в числе ключевых в программе партии «Единая Россия». Мы считаем конструктивное взаимодействие между законодательной и исполнительной ветвями власти непременным условием успеха осуществляемых в стране реформ. С этой целью с самого начала работы Думы четвертого созыва нами был взят курс на совместную работу депутатов и Правительства в решении актуальных задач государственной политики, сформулированных Президентом России.

Такая направленность начала проявлять себя еще в предыдущей Государственной Думе. Сформировавшаяся центристская коалиция политических сил составила работоспособное ядро Государственной Думы третьего созыва, поддерживавшее и проводившее законодательные инициативы Президента и Правительства. В Государственной Думе четвертого созыва взаимодействие между законодательной и исполнительной властями вышло на новый уровень своего развития. Стало нормой присутствие депутатов на заседаниях Правительства Российской Федерации, включение депутатов в состав различных правительственных межведомственных комиссий. Представители Государственной Думы регулярно участвуют в заседаниях Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

В свою очередь, члены Правительства, руководители министерств, федеральных служб и федеральных агентств, другие представители правительственных структур посещают заседания комитетов Государственной Думы, являются непременными участниками парламентских слушаний и «круглых столов», проводимых в нашей палате Федерального Собрания. Для разъяснения своей позиции, информирования депутатов по тем или иным вопросам представители Правительства часто присутствуют на заседаниях фракции «Единая Россия» и других депутатских объединений.

В результате более тесного взаимодействия с исполнительной властью в общем числе принятых Государственной Думой федеральных законов значительно повысился удельный вес тех законов, которые были инициированы Президентом и Правительством. Теперь этот показатель доходит примерно до 70 процентов. К тому же в настоящее время многие законопроекты проходят так называемое нулевое чтение. Это означает, что еще до официального внесения в Думу и рассмотрения в первом чтении данные законопроекты совместно изучаются депутатами и представителями Правительства и в необходимых случаях корректируются. Тем самым участники законотворческого процесса стремятся согласовать свои позиции и заранее урегулировать спорные вопросы.

Не все из этих вопросов удается снять посредством «нулевых чтений» и других согласований. Как показывает практика первых месяцев работы Государственной Думы четвертого созыва, наличие в Думе пропрезидентского большинства не исключает возникновения разногласий между законодательной и исполнительной властями по каким-то конкретным законопроектам. Это нормально и естественно для любой политической системы, где установлен принцип разделения властей и каждая ветвь власти самостоятельна в своих конституционных полномочиях. У исполнительной власти с ее опытом административной практики есть свое видение ряда аспектов государственной политики и путей ее осуществления. Со своей стороны, депутаты, являясь представителями своих избирателей, призваны отражать и отстаивать их интересы и позиции, выдвигать собственные инициативы.

Поэтому депутатские инициативы не всегда совпадают с предложениями Правительства, что имеет место, конечно, и в текущей практике работы нашей палаты Федерального Собрания. Эта практика убедительно свидетельствует о несостоятельности версий о «контролируемой» Правительством Думе. На самом деле Государственная Дума четвертого созыва в полном объеме осуществляет свои конституционные полномочия. В то же время фракция «Единая Россия» стремится к обеспечению тесного взаимодействия между всеми органами государственной власти в целях эффективного решения насущных задач страны. И эти цели являются приоритетными в деятельности парламентского большинства Государственной Думы.

Начало весенней сессии Государственной Думы четвертого созыва совпало с рядом других крупных событий в общественно-политической жизни страны. В марте состоялись президентские выборы, и В.В. Путин был с убедительным преимуществом избран на второй срок полномочий главы государства. Еще до переизбрания Президент принял решение о переходе начатой административной реформы в новую стадию. В порядке осуществления своего конституционного полномочия глава государства отправил в отставку премьер-министра М.М. Касьянова, после чего началась активная модернизация всей системы федеральных органов исполнительной власти.

Руководство партии и фракции «Единая Россия» приняло непосредственное участие в консультациях, проведенных Президентом по вопросу о кандидатуре нового премьера. Парламентское большинство поддержало выбор главы государства, представившего в Государственную Думу для утверждения в должности Председателя Правительства Российской Федерации кандидатуру М.Е. Фрадкова. В ходе встреч кандидата в премьеры с депутатскими объединениями он получил от парламентариев немало содержательных предложений и рекомендаций по различным направлениям правительственной политики. Государственная Дума утвердила М.Е. Фрадкова в качестве нового руководителя Правительства, на пост его заместителя был выдвинут от партии «Единая Россия» Первый заместитель Председателя Государственной Думы А.Д. Жуков. После выборов Президента Российской Федерации Государственная Дума в соответствии с конституционной процедурой вновь поддержала кандидатуру М.Е. Фрадкова на пост премьер-министра.

В настоящее время Государственная Дума ведет работу, направленную на законодательное обеспечение административной реформы. Парламентарии поддержали предложенные Президентом поправки в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», а также приняли новый Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления».

Среди наиболее важных законодательных актов, принятых в период весенней сессии 2004 года, следует отметить и Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Принятию этого закона предшествовали все предусмотренные законодательством действия, и прежде всего референдумы, прошедшие в обоих субъектах Российской Федерации. Результаты волеизъявления граждан были закреплены в принятом нами федеральном конституционном законе, и теперь в 2005 году на карте нашей страны появится новый укрупненный субъект Российской Федерации – Пермский край.

Вместе с тем принципиальную важность для парламентского большинства и руководства Государственной Думы имеет вопрос о привлечении общественности к обсуждению законопроек-

тов, причем не только их концепций, но и деталей. О потенциале общественной экспертизы свидетельствует, например, тот факт, что общественная дискуссия вокруг проекта федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» помогла депутатам серьезно усовершенствовать первоначальный текст внесенного Правительством законопроекта.

Я и мои коллеги по фракции доработали этот важный закон в направлении установления режима уведомления при проведении собраний, митингов и других публичных акций. Было рассмотрено и учтено немало поправок, и в результате в этом законе были устранены многие ограничения, предусмотренные ранее для различных форм общественных акций. В то же время в новом федеральном законе присутствуют некоторые ограничения, которые, на мой взгляд, вполне оправданны в интересах поддержания социально-политической стабильности в нашем обществе.

Этими же общегосударственными интересами парламентское большинство руководствовалось и при рассмотрении внесенной Президентом Российской Федерации новой редакции Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». Эта редакция предусматривает введение ряда дополнительных условий для реализации одного из фундаментальных конституционных прав граждан –права на инициирование и проведение референдума. Теперь более чем в половине субъектов Российской Федерации должны быть созданы региональные подгруппы по проведению референдума численностью не менее 100 граждан. Выполнение этих условий должно подтвердить или не подтвердить наличие как в центре, так и в регионах широкой общественной заинтересованности в обсуждении того или иного вопроса на референдуме. Тем самым новый закон существенно поднимает планку обоснованных требований ко всем политическим силам, которые задались целью провести общероссийский референдум.

Наряду с рассмотрением вопросов обеспечения прав и свобод граждан законодатели уделяли первостепенное внимание и проблемам экономического развития нашей страны. В течение длительного времени различные общественно-политические круги в России дискутировали предложение о том, что в условиях устойчиво высоких мировых цен на нефть и нефтепродукты будет экономически целесообразно и социально оправданно увеличить рентную составляющую при налогообложении российских нефтяных компаний, получающих сверхприбыли. Как известно, подобное предложение особенно активно выдвигалось на левом фланге российского политического спектра, но до конкретных действий дело у них так и не дошло.

Ситуация сдвинулась с места только тогда, когда партия «Единая Россия» образовала устойчивое парламентское большинство в Государственной Думе. Движимая задачей обеспечения общегосударственных интересов, наша партия активно поддержала правительственный законопроект о внесении соответствующих изменений в налоговое законодательство. Эти изменения повысили отчисления со сверхприбылей российских нефтяных производителей в общегосударственный Стабилизационный фонд Российской Федерации и в то же время не нанесли ущерба экономическому потенциалу одной из ключевых отраслей отечественной экономики.

Совместно с Правительством Государственная Дума приступила к реализации очередного этапа налоговой реформы, направленной на уменьшение налогового бремени на экономику. Сегодня на очереди – существенное снижение ставок единого социального налога (ЕСН). Считается, что при меньшей ставке ЕСН у предприятий останется существенно больше средств для их экономического и социального развития. Кроме того, по проведенным расчетам, это снижение позволит значительно сократить «серую зону», то есть добиться достоверного налогового декларирования сумм заработной платы работников. Большинство депутатов поддержали федеральный закон о снижении ставок единого социального налога до 26 процентов к 2005 году.

В сфере межбюджетных отношений предстоит решать фундаментальную проблему в связи с коренными изменениями во всей системе социальных льгот, предоставляемых государством различным категориям граждан. Данная система с каждым годом все более утрачивает свою дееспособность. Да и изначально многие граждане не могли реализовать свое право на целый ряд формально полагающихся им льгот.

Основным направлением модернизации системы социальной поддержки отдельных категорий граждан избрана поэтапная замена ряда социальных льгот денежными

компенсациями. Эта реформа обсуждалась в Правительстве длительное время и после своего обнародования вызвала не только множество вопросов, но и острейшую критику со стороны многих пенсионеров, ветеранов, других получателей льгот и ряда общественных организаций. Депутаты Государственной Думы хорошо знают эти позиции и настроения избирателей и в своих действиях внимательно их учитывают.

По настоянию фракции «Единая Россия» в правительственный законопроект была введена норма о социальном пакете для льготников, в который будет входить право на доступные лекарственные средства, санаторно-курортное обеспечение и транспортное обслуживание. Кроме того, увеличены размеры ряда денежных компенсаций, введены некоторые другие важные дополнения. Парламентское большинство намерено добиваться того, чтобы все предстоящие изменения сделали систему социальной поддержки различных категорий граждан эффективной, адресной и социально справедливой.

Другой важный вопрос относится к проблеме распределения расходов на выплату заменяющих льготы компенсаций между федеральными и региональными властями. При всей своей масштабности эта проблема является частью еще более крупной проблемы, затрагивающей сердцевину федеративных отношений в нашей стране. Это – распределение обязательств и ответственности между уровнями власти. Реформа стартовала уже в прошлом 2003 году, когда было принято законодательство о разграничении сфер ответственности и функций между различными уровнями. Теперь необходимо решать следующую, вероятно, еще более трудную задачу – осуществить такие изменения в распределении бюджетных доходов, чтобы каждая сфера ответственности и каждая функция на том или ином уровне власти была обеспечена соответствующими финансовыми ресурсами. Правительство представило в Государственную Думу поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, и нам предстоит рассматривать их во втором и третьем чтениях.

Уже на первом этапе своей работы Государственная Дума четвертого созыва взялась и за решение еще одной очень важной проблемы для большинства граждан страны – жилищной проблемы. Эта проблема оставалась насущной для многих поколений наших сограждан, а в последние годы еще больше обострилась в условиях возникшего в обществе имущественного расслоения и обветшания ранее построенного жилого фонда. С учетом первостепенной социальной значимости этой проблемы «Единая Россия» начала активную работу по разработке законодательства, которое могло бы создать реальные условия для обеспечения широкого доступа населения к рынку жилья. При Генеральном совете партии «Единая Россия» была создана рабочая группа во главе с заместителем Председателя Государственной Думы Г.В. Боосом.

В Правительстве Российской Федерации также велась интенсивная работа по подготовке нового Жилищного кодекса Российской Федерации и ряда других законопроектов. В итоге в Государственную Думу был внесен пакет из 27 законопроектов. Семь из них внесены совместно Правительством и группой депутатов, а остальные – только этой группой депутатов, в состав которой вхожу и я. В целом весь пакет законопроектов в значительной степени можно рассматривать как инициативу партии «Единая Россия». Наша цель – эффективное законодательное обеспечение процесса формирования рынка доступного жилья. Рассматриваемые законопроекты направлены как на существенное увеличение объемов жилищного строительства, так и на стимулирование платежеспособного спроса населения.

Вообще парламентское большинство Государственной Думы четвертого созыва считает необходимым развивать то социальное законодательство, которое соответствует нынешним реальным финансовым возможностям нашего государства. В ходе весенней сессии депутаты приняли новые федеральные законы в развитие законодательства о социальной защите граждан, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. Путем поправок в Федеральный закон «О ветеранах» расширен круг лиц, относимых к участникам Великой Отечественной войны. В одну из статей Трудового кодекса Российской Федерации было внесено изменение, касающееся порядка определения прожиточного минимума. Кроме того, законодательно была установлена отсрочка от призыва на военную службу граждан, имеющих жен, находящихся в состоянии беременности. Все эти новые федеральные законы в сфере социальной политики не были бы приняты без активной поддержки со стороны нашей фракции «Единая Россия», и все они были подписаны Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

Дума четвертого созыва уделяет самое серьезное внимание такой острой проблеме современной России и всего мира, как международный терроризм. От властей всех уровней требуется принятие действенных мер для повышения безопасности людей, обеспечение неотвратимости и справедливости наказания за террористические преступления, формирование антитеррористической инфраструктуры, в том числе в профилактическом плане. Президентом Российской Федерации подписан принятый нами в период весенней сессии Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Этим законом предусматривается увеличение срока предъявления обвинения при расследовании ряда преступлений террористического характера. Также Государственная Дума приняла поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации, ужесточающие наказания за совершение террористических действий.

Мы продолжаем работу наших предшественников – депутатов предыдущих созывов – по ратификации соглашений о расширении международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом. В весеннюю сессию нами были ратифицированы Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества – о региональной антитеррористической структуре и Протокол об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств.

Крупным шагом на пути дальнейшего развития интеграционных процессов в СНГ стала ратификация Соглашения о формировании Единого экономического пространства, подписанного главами четырех государств – Белоруссии, Казахстана, России и Украины. Эту ратификацию мы, российские законодатели, синхронизировали с нашими зарубежными коллегами-парламентариями. Тем самым открывается дорога к подписанию целого блока межправительственных соглашений, которые в своей совокупности должны обеспечить создание единого экономического пространства на обширной территории постсоветского пространства.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 26 мая 2004 года с ежегодным Посланием Федеральному Собранию, представил развернутую программу действий. Она направлена на достижение фундаментальных целей в сферах внутренней и внешней политики. Это – значимый рост благосостояния граждан, обеспечение безопасной, свободной и комфортной жизни людей, развитие демократических институтов и гражданского общества, укрепление позиций России в мире. Президент поставил и ряд конкретных задач, в числе которых обеспечение доступности жилья, дальнейшее развитие системы образования, модернизация системы здравоохранения, проведение бюджетной реформы.

Очевидно, что в создании законодательной основы для выполнения этих общегосударственных задач активную роль призвана сыграть Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Мы намерены и впредь вести целенаправленную законотворческую работу на благо российских граждан и во имя процветания нашего Отечества.