

УКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ – ЗАДАЧА ВРЕМЕНИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ
Владимир Николаевич Плигин

В период весенней и осенней сессий 2004 года Государственная Дума в своей законотворческой деятельности уделяла значительное внимание проблемам укрепления и развития конституционного строя страны, проведения административной реформы, реформирования института референдума и системы органов государственной власти.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в интервью ведущим российским телеканалам 18 ноября 2004 года определил основные направления в развитии государства и общества. Подтверждая свое программное заявление «сделать Россию страной, комфортной во всех отношениях», Президент отметил, что на пути развития общества нужно преодолеть ряд сложностей, и прежде всего – выйти победителями в войне, объявленной нашей стране международным терроризмом.

Угроза, исходящая от преступников, и осознание этой опасности должны побуждать нас к совершенствованию структуры управления, повышению эффективности власти, к решению других задач – и в сфере экономики, и в сфере социальной политики.

Одной из характерных особенностей нашего времени является необходимость изменения института выборов глав субъектов Российской Федерации в связи с недостаточной эффективностью их функционирования. На действующую систему выборности, прямого избрания руководителей регионов оказывает мощное влияние экономическая борьба местных региональных кланов за сферы влияния и за попытки использовать рычаги власти и управления для решения экономических задач и передела собственности. Необходима такая система власти, которая была бы восприимчива к региональным проблемам и тесно связана с общенациональными интересами.

Среди наиболее важных законодательных инициатив Президента следует назвать предложения о переходе к избранию депутатов Государственной Думы по партийным спискам и об изменении порядка формирования верхней палаты российского парламента – Совета Федерации.

Одним из основных показателей развитости гражданского общества является институт референдума.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», принятый 28 июня 2004 года, подготовлен исходя из опыта проведения в последние годы ряда избирательных кампаний федерального уровня, а также выдвижения нескольких инициатив проведения референдума Российской Федерации, с учетом как их положительных моментов, так и недостатков.

В указанном Федеральном конституционном законе предусмотрено расширение круга субъектов, обладающих правом выдвижения инициативы проведения референдума, совершенствование порядка инициации принадлежащей гражданам Российской Федерации инициативы проведения референдума, усиление контроля за ходом голосования на референдуме и подведением его итогов.

По сравнению с прежним Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», принятым в 1995 году, основная концептуальная норма нового закона о референдуме не претерпела существенных изменений: на референдум Российской Федерации может быть вынесен фактически любой вопрос, за исключением следующих вопросов: 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации; 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов; 3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; 4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; 5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; 6) о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации; 7) о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты; 8) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 9) об амнистии и о помиловании.

В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» представлен расширенный круг субъектов, имеющих право выдвижения инициативы проведения референдума, к таковым относятся: граждане Российской Федерации (в количестве не менее двух миллионов), Конституционное Собрание, которое вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, если вопрос государственного значения или проект нормативного акта подлежит вынесению на референдум в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Следует отметить также, что указанным законом введено усиление контроля за ходом голосования на референдуме и подведения его итогов.

Фактически по-новому Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» определяет процедуру сбора подписей участников референдума. Инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, образуемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. При этом каждая региональная подгруппа должна насчитывать не менее ста граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме и постоянно проживающих на территории того субъекта, где образована данная региональная подгруппа.

В поддержку инициативы проведения референдума необходимо собрать не менее двух миллионов подписей участников референдума. При этом подписи могут собирать только



члены региональных подгрупп и на территориях только тех субъектов Российской Федерации, где зарегистрированы эти региональные подгруппы.

Концептуально нашла свое отражение норма избирательного законодательства о предоставлении бесплатного эфирного времени на каналах государственного телерадиовещания. Указанное время выделяется инициативной группе по проведению референдума, инициативным агитационным группам, созданным политическими партиями, федеральные списки кандидатов которых получили не менее трех процентов голосов избирателей на последних предшествующих референдуму выборах депутатов Государственной Думы.

Расширен круг субъектов, уполномоченных назначать наблюдателей. Таким правом наряду с уже существующими категориями лиц наделяются такие институты гражданского общества, как межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

В целях наиболее полного обеспечения права граждан на участие в референдуме впервые детально закреплена и регламентирована в отдельной статье возможность проведения повторного голосования.

В ходе подготовки и проведения референдума предусматривается и регламентируется применение опробованной на практике Государственной автоматизированной системы «Выборы».

В настоящее время начата работа по обсуждению нового механизма выборов депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. 11 ноября 2004 года состоялось заседание «круглого стола» на тему «Пропорциональная система выборов в Государственную Думу».

Анализ действующего законодательства о выборах и референдумах в ходе избирательных кампаний, проводимых в 2003–2004 годах, применение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы на федеральных выборах, а также опыт ее применения в ряде субъектов Российской Федерации подтвердили возможность перехода на пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы.

При проведении работы по совершенствованию законодательства о выборах не могут быть поддержаны предложения, снижающие уровень гарантий избирательных прав граждан. В связи с этим, например, не подлежат пересмотру нормы, устанавливающие принципы избирательного права, в том числе принцип равного избирательного права, обеспеченный положениями, предусматривающими примерное равенство избирательных округов при проведении выборов в представительные органы.

Нельзя отказываться от таких институтов, как защита избирательного бюллетеня, осуществление государственной поддержки политических партий и кандидатов (бесплатное эфирное время и печатная площадь на выборах и референдумах, выделение политическим партиям, добившимся определенного результата на выборах, средств из федерального бюджета).

Поддерживая переход к пропорциональной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы, необходимо обеспечить установление тесной связи избранных депутатов с избирателями в регионах, поставить получение депутатского мандата в зависимость от результатов работы кандидата из федерального списка в конкретном субъекте Российской Федерации в составе региональной группы кандидатов.

В этой связи в федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы необходимо закрепление таких требований, как уменьшение до трех кандидатов общефедеральной части федерального списка кандидатов; обязательность разделения федерального списка кандидатов на региональные группы, общее число которых не может составлять менее четырех пятых от числа субъектов Российской Федерации; при распределении депутатских мандатов внутри федеральных списков кандидатов – первоочередное получение мандатов кандидатами из тех региональных групп кандидатов, которые набрали на соответствующих территориях наибольшие доли голосов избирателей в общем числе голосов избирателей, принявших участие в голосовании на этих территориях; сохранение предусмотренного в настоящее время федеральным законом для следующих выборов депутатов Государственной Думы семипроцентного заградительного пункта при условии распределения депутатских мандатов в Государственной Думе не менее чем между четырьмя федеральными списками кандидатов.



При введении пропорциональной избирательной системы необходимо усилить гарантии получения эфирного времени и печатной площади региональными группами кандидатов, а также гарантии активного проведения региональными группами предвыборной агитации иными законными методами, в том числе предоставить возможность самостоятельного финансирования соответствующих затрат из избирательных фондов.

Одновременно следует закрепить порядок, предусматривающий, что, если кандидат, включенный в общефедеральную часть федерального списка кандидатов или занимающий первое место в региональной группе кандидатов, откажется от депутатского мандата без вынуждающих к тому обстоятельств, политическая партия, выдвинувшая соответствующий федеральный список кандидатов, лишается этого мандата. Перечень вынуждающих обстоятельств должен быть исчерпывающим образом закреплен в законе о выборах.

В законе будут также установлены правовые гарантии внутрипартийной демократии при выдвижении федеральных списков кандидатов, а также дополнительные гарантии пассивного избирательного права граждан, в том числе не являющихся членами политических партий.

Требуется усиление правовых гарантий общественного контроля за проведением выборов, подсчетом голосов избирателей, установлением итогов голосования, уделив особое внимание обеспечению контроля за соблюдением закона в ходе голосования и подсчета голосов избирателей в день голосования. Должен быть поставлен на дежурный законодательный заслон для неправомерных корректировок участковыми избирательными комиссиями протоколов об итогах голосования путем составления повторных протоколов.

Другой не менее важной задачей государства является соблюдение и защита фундаментальных и основополагающих прав человека и гражданина, сохранение баланса политических, культурных, экономических интересов людей, проживающих на территории Российской Федерации.

В 2004 году на пленарных заседаниях Государственной Думы, в профильных комитетах, в том числе в Комитете Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, неоднократно обсуждались вопросы, касающиеся прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Законопроекты с данной тематикой неоднократно вносились в Государственную Думу как депутатами Государственной Думы четвертого созыва, так и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В них предлагалось наделить субъекты Российской Федерации правом устанавливать своими законодательными актами условия и порядок выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления с целью установления квот представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в названных выборных органах, обеспечив тем самым дополнительные гарантии для реализации пассивного избирательного права гражданами, относящимися к коренным малочисленным народам.

Однако применение статьи 69 Конституции Российской Федерации, на которую ссылались некоторые авторы законодательных инициатив, не должно умалять применения иных статей Конституции Российской Федерации, регулирующих основные права и свободы граждан, а также действия норм международного права, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации.

Дополнительное обеспечение гарантий коренным малочисленным народам может ущемлять избирательные права остальных граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, но не относящихся к указанной категории лиц, и повлечет противоречие провозглашенному в части второй статьи 19 Конституции Российской Федерации принципу равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В этой связи Государственная Дума не считает возможным поддерживать подобные законодательные инициативы ввиду очевидных противоречий Конституции Российской Федера-



ции и вероятных негативных последствий в случае их реализации на всей обширной, многонациональной территории нашего государства, сохранившего различные этнические традиции многочисленных народов Российской Федерации.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России подчеркнул, что любая власть прежде всего означает большую ответственность. В этом контексте государство было и остается важнейшим фактором общественного развития, основным инструментом реализации демократических основ зрелого гражданского общества. На данном этапе развития Российской Федерации особое внимание уделено системному построению и функционированию государственных институтов.

В целях обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, повышения роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, координации их деятельности Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был внесен, а Государственной Думой принят 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».

Указанный закон базируется на принципах, провозглашенных в статье 3 и статье 32 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми народ, носитель суверенитета и единственный источник власти, осуществляет власть как непосредственно, так и через своих представителей, то есть через органы государственной власти и местного самоуправления.

С учетом упомянутых конституционных норм предусмотрен порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. При этом предлагаемые изменения системы подхода к наделению полномочиями глав субъектов Российской Федерации будут способствовать укреплению федеративного устройства Российской Федерации, ее государственной целостности и защите национальных интересов.

В целом закон направлен на модернизацию элементов структуры государства с целью активизации форм взаимодействия центра и регионов, дальнейшего совершенствования федеративных отношений, координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организации их взаимодействия с органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Административная реформа, провозглашенная Президентом Российской Федерации как одно из приоритетных направлений развития демократического общества, призвана обеспечить совершенствование системы государственного управления.

В целях законодательного обеспечения одного из аспектов административной реформы Государственной Думой принят Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Изменения в указанный закон продиктованы необходимостью оперативного решения вопросов, связанных с распределением функций между федеральными органами исполнительной власти.

В ранее действовавшей редакции указанного закона не было регламентировано положение о том, кем осуществляется распределение функций между федеральными органами исполнительной власти. Фактически такое распределение регулировалось другими федеральными законами. В случае изменения системы (структуры) федеральных органов исполнительной власти перераспределение их полномочий должно было производиться также исключительно в соответствии с федеральными законами.

Однако перераспределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти все равно производилось – таково требование современной жизни. Поэтому в некоторых случаях можно было говорить о формальном нарушении закона, в связи с чем во избежание таких ситуаций нередко сохранялась устаревшая структура органов исполнительной власти.



В этом смысле ранее действовавшая редакция Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» объективно являлась «тормозом» в осуществлении оперативных мер государственного управления, не позволявшим при необходимости преобразовать должным образом систему (структуру) федеральных органов исполнительной власти.

Новой редакцией Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» конкретно предусмотрено, что распределение и перераспределение функций между федеральными органами исполнительной власти осуществляют: Президент Российской Федерации – в отношении федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий; Правительство Российской Федерации – в отношении остальных федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, указанным законом Президенту и Правительству дано право перераспределять функции подведомственных им органов исполнительной власти. Более того, у Президента Российской Федерации появились полномочия в случае необходимости осуществлять реструктуризацию Правительства.

В 2004 году Президент воспользовался данной возможностью: создана практически новая система организации исполнительной власти на федеральном уровне. Если раньше было не вполне ясно, чем продиктовано деление федеральных органов исполнительной власти на министерства, федеральные службы и другие структурные единицы, то сегодня между федеральными органами исполнительной власти различных уровней существует четкое разделение функций и полномочий, установленное Указом Президента Российской Федерации.

Вполне очевидно, что следующим законодательным этапом являлось внесение изменений в соответствующие положения федеральных законов, регулирующих отдельные аспекты деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Государственной Думой был принят 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». Этим федеральным законом внесены изменения почти в 80 федеральных законов. Все эти изменения приняты по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина и непосредственно связаны с реформированием структуры Правительства.

Но работа Государственной Думы по уточнению содержания федеральных законов в указанном направлении на этом не прекратилась: большое число принимаемых Государственной Думой федеральных законов содержат нормы, уточняющие текст действующих законов в соответствии с проведенными изменениями.

Среди наиболее важных законодательных актов, принятых Государственной Думой в последнее время, также можно назвать Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» была в основном продиктована правоприменительной практикой.

В результате применения закона в течение четырех лет выявилось несколько его положений, которые допускали неоднозначное их толкование и, как следствие, различное применение в разных субъектах Российской Федерации. Так, например, из текста не было однозначно ясно, можно ли избирать члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при одной кандидатуре на этот пост или обязательно внесение на рассмотрение этого органа нескольких кандидатур. Новая редакция статьи 3 указанного закона устранила данную неясность.

Кроме того, в процессе применения закона было выявлено, что отсутствие в нем положения, устанавливающего органом государственной власти субъекта Российской Федерации



срок на избрание (назначение) члена Совета Федерации, в некоторых случаях приводит к многомесячному отсутствию соответствующего представителя. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации мог просто не избирать (не назначать) своего представителя – члена Совета Федерации, обосновывая это тем, что такое назначение является его правом, а не обязанностью.

В новой редакции указанного закона установлена соответствующая обязанность и установлен срок на ее реализацию – три месяца со дня возникновения полномочий соответствующего органа. Одновременно уточнены процедурные вопросы, связанные с порядком вступления в должность члена Совета Федерации.

Другим аспектом предложенных изменений стал Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции 2000 года, допускавший немотивированный отзыв члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом.

Практика показала некоторое злоупотребление этим правом: за четыре года было отозвано более сорока членов Совета Федерации. В новой редакции Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» право немотивированного отзыва члена Совета Федерации отсутствует. Автор законопроекта – Совет Федерации – и Государственная Дума считают, что такое изменение указанного закона положительно повлияет на состав и деятельность Совета Федерации.

Совершенствование механизмов управления государством предполагает коррекцию действующих правовых норм с целью оптимизации политических процессов, происходящих сегодня в гражданском обществе.

Федеральное законодательство устанавливает общее правило, согласно которому граждане Российской Федерации вправе вступать в политические партии. Это же право действует и в отношении лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, и лиц, находящихся на государственной или муниципальной службе, – они могут быть членами политических партий. При этом законодательством устанавливается, что эти лица не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членом которой они являются. Кроме этого, лица, замещающие государственные должности, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

В отношении членов Правительства Российской Федерации Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержит запрета быть членом политической партии, но они были не вправе занимать какие-либо иные должности в общественных объединениях.

Однако политическая жизнь общественных объединений в стране развивается значительно интенсивнее, чем можно было предположить ранее, и публичное участие государственных деятелей в жизни гражданского общества стало привычным фактом.

В этой связи Государственная Дума сочла возможным исключить из текста указанного закона запрет для членов Правительства Российской Федерации занимать должности в общественных объединениях как избыточный.

Эффективность функционирования демократического государства напрямую зависит от полноценного развития институтов гражданского общества. Общество заинтересовано в том, чтобы государство выражало реальные публичные интересы.

В этом направлении Государственная Дума сосредоточила работу над проектом федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации». В нем определяется статус Общественной палаты Российской Федерации как организационной формы взаимодействия граждан Российской Федерации и органов государственной власти, обеспечивающей в пределах своей компетенции учет разнообразных потребностей и интересов граждан Российской Федерации при проведении государственной политики, защиту прав общественных объединений, а также осуществление общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.



В задачи Общественной палаты Российской Федерации входит обеспечение согласования интересов граждан, общественных объединений и государственных органов для решения наиболее важных для граждан России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества.

В этих целях Общественная палата Российской Федерации может проводить экспертизу проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных актов; осуществлять общественный контроль за деятельностью федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; привлекать общественные объединения и граждан к реализации государственной политики; выдвигать гражданские инициативы, имеющие общероссийское значение и направленные на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений.

Подводя некоторые итоги законотворческой деятельности Государственной Думы в области государственного строительства и конституционных прав граждан, можно утверждать, что первоочередное внимание в работе уделяется созданию прочной законодательной базы для реализации актуальных задач и решения проблем, которые стоят перед государством и обществом, с целью улучшения качества жизни граждан нашей страны.