

МИНЮСТ РОССИИ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ОБЩЕСТВЕ



МИНИСТР ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

Министерство юстиции, будучи федеральным органом исполнительной власти, призвано не только осуществлять государственную политику в сфере юстиции, но определенным образом и формировать ее.

Но какой эта политика должна быть? Конечно, соответствующей сущности страны как демократического федеративного государства, направленной на защиту человека, его прав и свобод, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие. Не случайно поэтому Положение о Министерстве юстиции одной из основных его задач провозглашает обеспечение прав и законных интересов личности и государства. Реализуя свои многочисленные функции, независимо от того, идет ли речь о координации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, наделении нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации или о подготовке, заключении и исполнении международных договоров о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, Министерство юстиции всегда исходит из интересов личности и государства, потому что вопросы демократии, верховенства закона, прав человека, его места в цивилизованном обществе тесно взаимосвязаны. Конституция Российской Федерации, заложившая основы подлинной демократии в России, остается прочной и надежной базой для формирования правовой политики и развития демократических институтов.

Все это находит свое отражение в осуществлении многочисленных и разнообразных функций Министерства юстиции. Постараюсь показать это на примере некоторых из них. Реализуя свою, присущую ему на протяжении 200-летней истории законопроектную функцию, Минюст России особое внимание уделяет повышению качества этой работы в федеральных органах исполнительной власти.

В текущем году при министерстве образован научно-консультативный совет по законопроектной деятельности, призванный вырабатывать рекомендации по совершенствованию организации, планированию и оценке ее эффективности. В настоящее время совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Минюст России обсуждает пути дальнейшего повышения уровня организации законопроектной работы Правительства Российской Федерации.

Министерство готовит проекты заключений на законопроекты, поступившие в Правительство от субъектов права законодательной инициативы или Государственной Думы, а также осуществляет контроль за прохождением в палатах Федерального Собрания страны законопроектов, головным исполнителем по которым оно назначено, представляет позицию Правительства при рассмотрении законопроектов в палатах Федерального Собрания, взаимодействует с депутатскими объединениями, ответственными комитетами, рабочими группами и согласительными (специальными) комиссиями, осуществляет многие другие полномочия. В текущем году Минюст России участвует в разработке и сопровождении 89 законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой в период весенней сессии (8 правительственных, 11 президентских и 70 законопроектов, внесенных иными субъектами права законодательной инициативы). Кроме того, во взаимодействии с аппаратом Правительства Российской Федерации и полномочными представителями Правительства в палатах Федерального Собрания наши сотрудники принимают активное участие в прохождении законопроектов, внесенных в Государственную Думу Президентом страны.

Не могу не сказать об активном участии министерства в подготовке проектов федеральных законов, направленных на реформирование законодательных основ организации государственной власти. С их принятием изменены общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, впервые определен правовой механизм обеспечения верховенства и соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, установлены правовые основы привлечения должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации к ответственности за нарушения действующего законодательства.

Деятельность созданной по решению Президента Российской Федерации Межведомственной комиссии Совета Безопасности по конституционной безопасности, руководство которой возложено на министра юстиции, стала приоритетной для Минюста.

Комиссия уже рассмотрела вопросы обеспечения единства правового пространства Российской Федерации. Комплекс мер в этой области составит основу разрабатываемой Минюстом совместно с Советом Безопасности концепции конституционной безопасности.

Дополнительный импульс активизации этой работы придал Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», возложивший на Министерство юстиции и его территориальные органы новую функцию – ведение федерального регистра нормативных актов субъектов Российской Федерации. Вести его начали в январе текущего года, причем каждый территориальный орган учитывает законодательство соответствующего субъекта Федерации. Сегодня в него благодаря поддержке Верховного Суда Российской Федерации уже включаются копии всех решений судов, вынесенных в отношении нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Со временем в федеральный регистр будем включать и нормативные акты органов местного самоуправления, что позволит гражданам независимо от места жительства пользоваться информацией о решениях, принимаемых более чем 11 тыс. муниципальных образований. Технические возможности для этого были предусмотрены при создании федерального регистра. Вопрос об обеспечении единства правового пространства был поставлен именно Министерством юстиции еще в конце 1999 года. В то время каждый третий региональный правовой акт противоречил Конституции Российской Федерации и федеральным законам. О состоянии конституционной безопасности Минюст России проинформировал Президента страны, Совет Безопасности, Совет Федерации и совещание судей конституционных судов.



Министерство юстиции провело несколько региональных совещаний с участием руководителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов прокуратуры, обсудивших проблемы совершенствования законодательства субъектов Федерации. Для их решения к работе по приведению правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством впервые привлекли территориальные органы юстиции, в структуре которых были образованы подразделения по проведению юридической экспертизы, усилили методическое руководство и координацию их деятельности со стороны Минюста.

Надо сказать, что территориальные органы юстиции позитивно восприняли включение их в механизм обеспечения единства правового пространства России.

В частности, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Тамбовской области это направление своей деятельности признало одним из приоритетных. Так, совместно с органами государственной власти области оно провело большую работу по приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов, в отношении которых в 1997–1999 годах были подготовлены экспертные заключения Министерства юстиции. В результате в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством внесены изменения и дополнения в 9 нормативных правовых актов, 8 признаны утратившими силу и приостановлено действие одного акта. В управлении функционирует отдел федерального регистра, разработано и утверждено положение о нем.

Для создания правовых и организационных основ деятельности по обеспечению единства правового пространства России администрацией области принято постановление «О направлении нормативных правовых актов Тамбовской области для включения в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы». Кроме того, с прокуратурой области заключено соглашение о совместной работе по обеспечению соответствия нормативных правовых актов области Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, налажено взаимодействие в данном направлении с областным судом, арбитражным судом области, комитетом по антимонопольной политике. Организация отдела федерального регистра позволила управлению путем проведения юридической экспертизы принятых нормативных правовых актов области и включения их в федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – федеральный регистр – активно осуществлять государственную политику по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации в интересах государства и граждан.

Сейчас в Федеральный регистр в Тамбовской области вносятся нормативные правовые акты, принятые в текущем году. Правда, руководители территориальных органов юстиции не сразу осознали значимость решаемой задачи. Органы прокуратуры и аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах предъявляли Минюсту России обоснованные претензии к качеству экспертизы нормативных правовых актов субъектов Федерации. Не везде территориальные органы юстиции в должной мере сотрудничали с органами власти в субъектах Федерации и прокуратуры по этой проблематике. Кое-где была низка исполнительская дисциплина со стороны отдельных руководителей территориальных органов юстиции. В отношении них приняли соответствующие меры дисциплинарного воздействия, а некоторых даже освободили от занимаемых должностей.

Активизации деятельности территориальных органов юстиции по приведению нормативных правовых актов субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством и усилению их взаимодействия с другими государственными органами способствовали проведенные Минюстом России в прошлом году региональные совещания с участием полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, руководителей органов государственной власти субъектов Федерации и органов прокуратуры.

В результате совместно принятых мер сегодня органы юстиции всех субъектов Российской Федерации тесно и эффективно взаимодействуют с органами прокуратуры, полномочными представителями Президента в федеральных округах. Все экспертные заключения относительно незаконных актов субъектов Федерации передаются в органы прокуратуры для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.



Кроме того, органы юстиции теперь также взаимодействуют и с органами государственной власти субъектов Федерации. Подготовлено примерное соглашение о взаимодействии Минюста России с субъектами Федерации с целью оптимального выполнения функций и полномочий в сфере юстиции, особенно создания условий для обеспечения единства правового пространства. Более того. Сегодня органы юстиции активно включились в законотворческую деятельность в своих регионах. Важность этого направления их деятельности трудно переоценить, поскольку обеспечение единства правового пространства России – не разовая кампания, а постоянная кропотливая работа, свидетельствующая и о глубине проходящих в стране демократических преобразований, и о роли в этом процессе Минюста России.

За 4 месяца текущего года (январь – апрель) в центральный аппарат Минюста России, его федеральные и территориальные управления на экспертизу поступили 18 602 нормативных правовых акта субъектов Федерации. В отношении 15 440 экспертиза уже проведена. При этом 1456 актов, то есть каждый десятый из них, признаны не соответствующими федеральному законодательству. Как правило, заключения направляются в субъект Федерации, прокуратуру, полномочному представителю Президента, иные органы. Однако все еще нередко судьба нормативного правового акта, в отношении которого оно направлено, по-прежнему остается неясной. Так, лишь на каждое второе заключение из субъектов Федерации получен ответ относительно акта, признанного не соответствующим Конституции страны и федеральному законодательству (соответственно 1428 и 760). Тем не менее в результате принятых мер 797 актов отменены или признаны утратившими силу принявшим их органом, а в 615 внесены изменения и дополнения, удовлетворено 172 протеста прокурора, 103 акта признаны судом недействующими или противоречащими законодательству. Думается, эти и другие показатели обусловили высокую оценку Президентом страны итогов работы по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным. Дальнейшая задача органов юстиции на этом направлении – выявить и привести в соответствие с федеральным законодательством ведомственные акты субъектов Федерации и акты органов местного самоуправления.

Ее эффективному решению во многом способствовало бы наделение органов юстиции правом обращения в суд по вопросам отмены актов, противоречащих федеральному законодательству. В настоящее время соответствующие законопроекты находятся на рассмотрении в Госдуме.

Минюст России ведет сегодня несколько систематизированных электронных банков различных правовых актов и иной правовой информации. Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – лишь один из них.

Настало время создать Единую государственную систему правовой информации. Успешно решить эту проблему, думается, может лишь Министерство юстиции.

Начало интеграции информационных ресурсов уже положено созданием совместно с Федеральным агентством правительственной связи и информации Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России.

На принципах демократии, верховенства закона и защиты прав человека воссоздается правовое поле в Чеченской Республике. Многое в этом отношении сделало и продолжает делать Министерство юстиции.

Вновь созданное Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Чеченской Республике во главе с Бекон Басхановым активно включилось в процесс формирования законодательной базы республики, проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов главы республики на предмет соответствия их Конституции Российской Федерации и федеральным законам, осуществления других функций в соответствии с Положением об Управлении юстиции.

Бек Басханов по приглашению Генерального секретаря Совета Европы Вальтера Швиммера совершил рабочий визит в Страсбург, где беседовал с генеральным директором этой организации по правовым вопросам Ги де Велем, руководителями ряда департаментов, познакомил их с деятельностью своего управления, а также изучил европейское законодательство в области защиты прав человека. Эти правовые нормы в полной мере уже используются в Чеченской Республике.



С воссозданием органов загса жители республики впервые за последние 9 лет получили возможность регистрировать браки, рождение детей. В республике создано учреждение юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, во всех районах также функционируют юридические консультации, нотариальные конторы. В 10 районах Чечни, по существу в экстремальных условиях, работают суды. Их здания круглосуточно охраняет спецназ Минюста России и судебные приставы. В функции последних входит также охрана судей, участников судебных процессов, исполнение судебных решений.

Образовано Управление исполнения наказаний Минюста России по Чеченской Республике, под началом которого действует следственный изолятор в п. Чернокозово. В текущем году его неоднократно посещали делегации международного Комитета Красного Креста, Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

Характерно, что в подготовленном международным Комитетом Красного Креста докладе условия содержания задержанных оцениваются удовлетворительно, хотя и отмечаются отдельные проблемы – недофинансирование, недостаточность медицинского обслуживания. Над их решением Минюст России упорно работает. Восстановлены исправительные колонии общего режима в Чернокозово, налажено даже собственное производство по металлообработке. Готовится к открытию воспитательная колония на 500 мест. Как показала поездка в Чечню в мае текущего года, в СИЗО п. Чернокозово на момент его посещения содержались 218 задержанных, причем в основном за хранение или сбыт наркотиков.

Действующая на территории республики в составе федеральной группы войск на Северном Кавказе оперативная группировка спецназа уголовно-исполнительной системы Минюста России (около 800 чел.) охраняет здания федеральных органов исполнительной власти, представительства Президента Российской Федерации по правам человека, миссий Совета Европы. Спецназовцы Минюста обеспечивают также безопасность приезжающих в Чечню международных делегаций.

Мирные жители устали от войны и вызванного ею хаоса. Минюст России прилагает немало усилий для восстановления их нарушенных прав и свобод. Мы считаем, что в правовом государстве, каким сегодня является Россия, наказание лиц, виновных даже в совершении тяжких преступлений, возможно только в рамках закона. Лишь правоохранительные органы и суды в пределах своих полномочий компетентны привлекать конкретных лиц к уголовной и судебной ответственности. Среди демократических принципов, направленных на защиту прав человека, право на объединение – одно из важнейших. В процессе реализации политики в сфере юстиции Минюст осуществляет государственную регистрацию общественных объединений и религиозных организаций, а также контроль за соответствием их деятельности уставным целям.

Указанные функции министерство реализует в соответствии с Конституцией России, федеральными законами «Об общественных объединениях» и «О свободе совести и о религиозных объединениях», запрещающих создание и деятельность объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни. Кроме того, оно предупреждает и пресекает деятельность общественных и религиозных объединений, противоречащую уставным целям либо запрещенную законом.

Особое внимание уделяется политическим общественным объединениям, в том числе политическим партиям. Демократической процедуре формирования партийной системы страны будет способствовать федеральный закон «О политических партиях», в разработке проекта которого участвовал и Минюст.

Сегодня в Российской Федерации зарегистрированы более 153 000 общественных объединений различных организационно-правовых форм и свыше 17 000 религиозных организаций 60 конфессий. Около 4000 общественных объединений зарегистрированы Минюстом России.

Реализуя свои контрольные полномочия, Минюст России и его территориальные органы в прошлом году проверили 5532 общественных объединения, в том числе 770 политических, вынесли 3305 предупреждений, направили 57 материалов в органы прокуратуры. В порядке статей 29 и 52



Федерального закона «Об общественных объединениях» судами удовлетворены 3476 исков о ликвидации общественных объединений. За это же время проверено более 200 религиозных организаций. Ликвидацию религиозных организаций, не прошедших предусмотренную законом регистрацию, некоторые зарубежные и российские правозащитные организации рассматривают как ограничение религиозной свободы. Не могу с этим согласиться, поскольку ликвидация такой организации означает лишь утрату ею статуса юридического лица, а не запрещение ее деятельности. Замечу, что в территориальных органах юстиции прошли перерегистрацию 90% религиозных организаций, в том числе православные конфессии – 85%, протестантские – около 88%, ислам – почти 85%, иудаизм – около 90%, католики – 85%, буддизм – около 80%. Это означает, что никаких дискриминационных мер в отношении этих конфессий, в том числе и так называемых нетрадиционных, не применяется. Минюст России и его территориальные органы реализуют при регистрации религиозных организаций принцип равенства их перед законом, соблюдают права граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированные Конституцией страны и обусловленные международными обязательствами.

Растет престиж Минюста и на международном уровне. В последние годы значительно активизировалось его участие в международном сотрудничестве. При этом увеличивается и модернизируется договорно-правовая база взаимоотношений России с иностранными государствами в сфере оказания правовой помощи. В прошлом году, например, министром юстиции от имени Российской Федерации были подписаны 5 договоров.

Сегодня Россия договорные отношения по вопросам выдачи и правовой помощи по уголовным делам имеет с 80 государствами. В пределах компетенции Минюста на различных стадиях разработки находятся еще 100 соглашений и договоров с 70 государствами.

Представители министерства активно участвуют в проведении различных форумов Совета Европы, ежегодных конференций европейских министров юстиции, Европейского комитета по правовому сотрудничеству, Комитета экспертов по информационным технологиям и праву. Минюст России готовит материалы и правовые заключения на обращения россиян в Европейский суд по правам человека.

Среди перспективных направлений его международного сотрудничества – взаимодействие в рамках Таможенного союза (ЕврАзЭС), Союзного государства России и Белоруссии, «восьмерки», Европейского союза, Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества, Организации экономического сотрудничества и развития Совета государств Балтийского моря и многие другие. Опыт реализации Министерством юстиции лишь некоторых своих функций, думается, позволяет судить и об их объеме, и о многоплановости, и об его участии в процессе демократизации страны. Проходящий в Минюсте процесс реорганизации носит, можно сказать, перманентный характер, поскольку уже традиционно возрастающие в течение последних лет его функции обуславливают необходимость создания для их реализации оптимальных структур.

Сегодня Минюст России и система его территориальных органов – живой постоянно развивающийся организм, способный успешно решать возложенные на него задачи.

Наиболее приоритетными из них в XXI веке считаем максимальное содействие укреплению институтов российской государственности, обеспечению правовыми средствами конституционной безопасности, оперативному проведению государственной политики в сфере юстиции во имя демократических преобразований России, защиты прав и законных интересов личности и государства.