М. Ю. Попов

О МЕСТЕ И РОЛИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5 ноября 2008 г. Президент России, в соответствии с п. е) ст. 84 Конституции России, обратился к Федеральному Собранию с ежегодным посланием о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики.

Такое ежегодное послание Президент России формулирует на основании ч. 3 ст. 80 Конституции, где указано, что он является лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики Российского государства.

На примере указанного послания Президента очень отчетливо прослеживаются роль и место Президента как главы Российского государства, гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, лица, непосредственно отвечающего за сохранение суверенитета и государственной целостности России, функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Данное послание с точки зрения структуры его содержания возможно разделить на две основных части:

1. Введение.
2. Программная часть.

В собственно программной части следует выделять две группы задач:

1. Задачи и способы их разрешения в области внутренней политики.
2. Задачи и способы их разрешения в области внешней политики.

С точки зрения основных способов, предлагаемых Президентом для решения указанных задач, программную часть послания Президента можно условно разделить на:

1. План организационных мер.
2. План законодательных инициатив.

В силу особого конституционного статуса Президента, выраженного в том числе и в его конституционных полномочиях, особый интерес представляет часть послания, содержащая план законодательных инициатив, группы которых носят комплексный характер и дополняют друг друга. Все группы можно условно подразделить:

1) на план законодательных инициатив Президента в области избирательного права и права российских граждан на объединение;

2) план законодательных инициатив Президента в области государственного строительства;

3) план законодательных инициатив Президента в области противодействия коррупции и укрепления дисциплины государственного аппарата;

4) план законодательных инициатив Президента в области совершенствования судебной системы и отправления правосудия.

План законодательных инициатив Президента в области избирательного права и права российских граждан на объединение предполагает осуществление ряда мер.

Во-первых, дать гарантии представительства избирателям, проголосовавшим за так называемые малые партии. Партии, получившие от 5 до 7 % голосов, могли бы рассчитывать гарантированно на 1—2 депутатских мандата (сегодняшний барьер — 7 %). Такая схема позволит, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, составляющих каркас национальной политической модели. А с другой — дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей.

Во-вторых, представляется необходимым сделать так, чтобы предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов РФ представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах. Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур будет закреплено за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны.

В-третьих, использование денежного залога на выборах всех уровней должно быть отменено. Участвовать в выборах или нет — должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе.

Следует создать возможность поэтапного снижения количества подписей избирателей, собираемых для участия в выборах в Государственную Думу. А партии, которые в ходе следующих выборов в Государственную Думу смогут набрать более 5 % голосов либо создавшие фракции в более чем трети региональных парламентов, надо полностью освободить от сбора подписей¹.

В-четвертых, Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. Так называемый «ценз оседлости», предписывающий члену Совета Федерации проживать в ранее определенном регионе определенное количество лет, должен быть отменен. В результате в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население.

В-пятых, поэтапно должно быть снижено минимальное количество членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии².

В-шестых, в закон о партиях надо внести поправки, обязывающие производить ротации руководящего партийного аппарата, согласно которым одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока.

В-седьмых, представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости и отстранять от должности руководителей муниципалитетов. Вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел.

В-восьмых, необходимо предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, Общественной палаты. Для чего, соответственно, надо внести изменения в регламенты Государственной Думы и Совета Федерации.

В-девятых, парламентские партии должны иметь четко сформулированные гарантии освещения их работы в государственных СМИ.

В-десятых, свобода слова должна быть обеспечена технологическими новациями.

Нужно как можно активнее расширять свободное пространство Интернета и цифрового телевидения. Ни один чиновник не сможет препятствовать дискуссиям в Интернете или цензурировать сразу тысячу каналов.

План законодательных инициатив Президента в области государственного строительства предусматривает корректировку Конституции. Речь идет о важных уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов.

При этом Президент подчеркнул, что пересмотр Основного Закона неуместен. Российская Конституция эффективна, она работает, и ее базовые положения должны на многие годы вперед оставаться неизменными. Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы организации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период. В этом аспекте Президент предложил:

1. Расширить конституционные права Федерального Собрания, отнести к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться

в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом.

2. Увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно.

3. Достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами в отношениях владения, пользования и распоряжения государственной собственностью.

4. Оптимизировать размещение по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, в том числе и путем их сокращения. Установить схему их эффективного взаимодействия с региональными органами власти³.

План законодательных инициатив Президента в области противодействия коррупции и укрепления дисциплины государственного аппарата предусматривает следующие меры.

Во-первых, повысить требования к государственным и муниципальным служащим. Речь идет об обязательном предоставлении ими

дополнительных сведений об их доходах и имуществе, в том числе принадлежащих членам их семей. Достоверность декларируемых сведений будет тщательно проверяться вплоть до использования оперативно-разыскных мероприятий.

Во-вторых, введение меры уголовного наказания за злоупотребление полномочиями лицами, которые исполняют управленческие функции в негосударственных организациях. Они будут соответствовать тем, что применяются к госслужащим.

В-третьих, введение административной ответственности юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица.

Кроме того, будет установлен особый контроль над имущественным положением лиц с особым правовым статусом, прежде всего судей.

План законодательных инициатив Президента в области совершенствования судебной системы и отправления правосудия предусматривает:

1. Разработку заключения о возможности передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей. Решение этой задачи позволит завершить формирование стройной вертикали судебной власти.

2. Внесение законопроекта по сокращению сроков рассмотрения гражданских дел и введению дополнительных мер ответственности за создание препятствий, ведущих к затягиванию судопроизводства.

3. Установление механизма возмещения ущерба, причиненного гражданам при нарушении их прав на судопроизводство в разумные сроки, на полное и своевременное исполнение судебных решений.

4. Принятие Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Он распространится на все суды и даст возможность получать достоверные сведения о функционировании судебной системы. Закон должен впервые детально закрепить различные формы их обнародования, в том числе через Интернет.

Текущие события в жизни страны, и в частности, развернувшаяся в Правительстве работа и законотворческая деятельность Федерального Собрания на основе прозвучавших в ежегодном послании законодательных инициатив Президента, наглядно продемонстрировали и подтвердили существовавший ранее вывод науки

конституционного права о том, что российский Президент занимает центральное место в государственном механизме Российской Федерации и является важным звеном законотворческого процесса.

Примечания

¹ В настоящий момент такой привилегией обладают лишь партии, имеющие фракции в Государственной Думе.

² Сегодня в политической партии должно состоять не менее 50 тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии.

³ В соответствии с [частью 2 статьи 77](#) Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему. Между тем эта норма [Конституции](#) в полной мере пока так и не реализована.

© М. Ю. Попов, 2009