

§ 1. Совершенствование политической системы Российской Федерации в 2008 году¹

Одним из важнейших событий в общественно-политической жизни нашей страны в 2008 году наряду с выборами нового Президента Российской Федерации стала корректировка политической системы страны, включающая внесение поправок в Конституцию Российской Федерации, оптимизирующих сроки полномочий высших органов государственной власти: Президента Российской Федерации и одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации — Государственной Думы и наделяющих ее новыми контрольными полномочиями по отношению к Правительству Российской Федерации.

Инициатором предложений по совершенствованию политической системы стал Президент России Д.А. Медведев, который обнародовал их в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года.

Предложенные Президентом России меры по повышению эффективности демократических институтов государства и развитию гражданского общества направлены на дальнейшее повышение уровня и качества народного представительства во власти и обеспечение большей включенности граждан в политическую жизнь. Без решения этой задачи демократические по своей правовой природе учреждения государства, такие как парламент, многопартийная политическая система, правительство, система местного самоуправления, имеют тенденции к забюрокративанию, ориентации на свои собственные, по сути, корпоративные интересы (нередко не совпадающие с общественными), к отчуждению от общества, неэффективному неподотчетному обществу и неподконтрольному ему функционированию, а также, к росту коррупционных явлений. Без расширения возможностей участия граждан в управлении государством и местном самоуправлении, последовательной демократизации политического процесса велика вероятность снижения доверия граждан к государству, дискредитации его демократических институтов и роста правового нигилизма в обществе.

Повышение качества народного представительства во власти предполагает: решение задач по обеспечению информационной открытости в деятельности государственных и муниципальных органов; расширение возможностей участия политических партий и других институтов гражданского общества в выработке и корректировке государственных решений; повышение эффективности действующих и установление новых механизмов контроля за органами власти всех уровней со стороны общества; устранение институциональных и правовых предпосылок коррупции в государственном аппарате и негосударственном некоммерческом секторе.

Предложенные Президентом Российской Федерации меры затрагивают ключевые демократические институты государства и гражданского общества и состоят в следующем:

1) установление гарантий представительства в Государственной Думе избирателей, проголосовавших за так называемые малые партии, то есть политические партии, получившие 5—7% голосов избирателей. При предоставлении таким партиям 1—3 депутатских мандатов они получают парламентскую трибуну для отстаивания интересов своих избирателей, при этом сохраняется стимул к укрупнению политических партий;

2) наделение политических партий, набравших на региональных выборах наибольшее число голосов, исключительным правом представлять Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности руководителей исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Ранее основную роль в подборе кандидатур глав регионов играли полномочные представители Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах, причем региональные

¹ Материал представлен Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству.

парламенты также были вправе вносить свои предложения по кандидатурам на указанные должности;

3) отмена института избирательного залога на выборах всех уровней, что послужит дополнительной гарантией равноправного участия кандидатов и избирательных объединений в выборах всех уровней независимо от их финансового состояния;

4) поэтапное снижение уровня требований и сложности процедур, выполнение которых необходимо для участия кандидатов и политических партий в выборах депутатов Государственной Думы:

поэтапное снижение количества подписей избирателей в поддержку политической партии, необходимого для участия в выборах;

полное освобождение от сбора подписей партий, получивших на выборах в Государственную Думу более 5% голосов либо создавших фракции в более чем трети региональных парламентов. В настоящее время такой возможностью обладают только партии, имеющие фракции в Государственной Думе;

5) изменение порядка формирования Совета Федерации путем установления требования о том, что Совет Федерации формируется из числа депутатов представительных органов власти и депутатов местного самоуправления соответствующих субъектов Федерации. Это гарантирует, что членами Совета Федерации будут граждане, прошедшие процедуру публичного избрания и являющиеся представителями населения соответствующих территорий;

6) облегчение порядка создания новых политических партий: поэтапное снижение требуемого законом для регистрации новой политической партии количества ее членов (предположительно до 40 тысяч человек с 50 тысяч — на первом этапе, а позже — до 30—35 тысяч человек);

7) установление требования, обеспечивающего демократическую сменяемость руководителей в аппаратах политических партий;

8) наделение представительных органов местного самоуправления полномочиями по контролю за деятельностью руководителей муниципалитетов, включая полномочие в случае необходимости отстранять их от должности;

9) меры по привлечению представителей неправительственных организаций, Общественной палаты Российской Федерации к участию в законотворческом процессе путем проведения общественной экспертизы законопроектов по более широкому кругу вопросов по сравнению с ныне установленным;

10) установление четких гарантий освещения в государственных средствах массовой информации деятельности парламентских партий.

Вышеперечисленный комплекс мер имеет отчетливо выраженную демократическую направленность. Их реализация и последовательное дальнейшее развитие будут способствовать: раскрытию демократического потенциала парламентских институтов, в том числе многопартийного представительства интересов граждан в органах власти; расширению участия граждан в управлении делами государства через облегчение правовых условий создания новых политических партий; повышению роли политических партий в формировании органов государственной власти; повышению эффективности гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Следует отметить своевременность и актуальность предложений главы государства: российская политическая система, как отмечали многие эксперты на протяжении последних лет, остро нуждается в действенных мерах по расширению возможностей свободного и равноправного участия политических партий в политическом процессе, по устранению перекосов в партийной политической системе, способствующих монопольному осуществлению власти в демократических по своей природе представительных парламентских институтах, по кардинальному устранению возможностей применения административного ресурса на выборах, что в итоге способствовало бы предотвращению дальнейшего отчуждения власти от общества и постепенному росту доверия граждан к государству.

В целях обеспечения благоприятных условий для демократического развития общества и государства, преодоления экономического кризиса Президент России Д.А. Медведев предложил также меры по укреплению основных демократических институтов государства — Федерального Собрания и Президента, осуществление которых будет способствовать стабильному устойчивому функционированию и развитию Российского государства и общества:

— увеличение сроков конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно;

— расширение контрольных функций Федерального Собрания за счет отнесения к предметам ведения Государственной Думы такого, как заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

В Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года глава государства Д.А. Медведев подчеркнул, что «речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции. О действительно важных, но все же уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов. Они, скорее, дают необходимый дополнительный ресурс для их стабильного функционирования. Так что «реформаторский зуд» в отношении Основного закона абсолютно неуместен. Российская Конституция эффективна, она работает, и ее базовые положения должны на многие годы вперед оставаться незыблемыми. 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. И эти фундаментальные установления я как гарант Конституции буду хранить и защищать».

Увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий. Тем самым повысится ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности.

Установление более продолжительного срока полномочий Президента Российской Федерации по сравнению со сроком полномочий Государственной Думы продиктовано также необходимостью обеспечения стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной политики. В условиях, когда каждые 4 года была возможна практически полная смена государственной власти на федеральном уровне в относительно короткий, в 3—4 месяца, промежуток времени (выборы депутатов Государственной Думы, Президента России, сложение Правительством России своих полномочий перед вновь избранным главой государства), достижение стабильного и устойчивого функционирования государства могло быть осложнено.

Эти нововведения были реализованы в форме поправок к Конституции Российской Федерации, внесение которых регулируется статьями 134—137 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ).

11 ноября 2008 года Президент России внес в Государственную Думу проекты двух законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации: «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» и «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», а также проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», направленный на реализацию поправки к Конституции России, закрепляющей за Государственной Думой контрольные полномочия в отношении Правительства Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ два выше-названных закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации после их рассмотрения и одобрения Государственной Думой и Советом Федерации были направлены в органы законодательной власти всех 83 субъектов Российской Федерации, которые рассмотрели и одобрили их.

Принятые Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (далее — Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ) и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» вступили в силу со дня их официального опубликования 31 декабря 2008 года. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, установивший новые сроки полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, будет применяться в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые будут избраны после его вступления в силу.

В целях реализации поправки к Конституции Российской Федерации, закрепляющей за Государственной Думой контрольные полномочия в отношении Правительства Российской Федерации, был принят Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 года № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с которым Правительство Российской Федерации обязано представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Эти отчеты подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и «Парламентской газете».

В начале 2009 года были реализованы некоторые из вышеуказанных инициатив Президента Российской Федерации. Так, Государственной Думой 23 января 2009 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов», которым отменен институт избирательного залога на выборах всех уровней.

28 января 2009 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Если рассматривать во взаимосвязи вышеуказанные инициативы Президента Российской Федерации, представляется обоснованным вывод о начале нового этапа развития политической системы Российской Федерации, суть которого состоит в сбалансированной и поэтапной демократизации государственных институтов и системы местного самоуправления (многопартийной системы, избирательной системы) в направлении расширения участия граждан в управлении делами государства и местном самоуправлении, повышения роли институтов гражданского общества в политическом процессе с одновременным повышением устойчивости политической системы в целом.