

Дмитрий АЯЦКОВ

ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В. ПУТИНА И ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

В статье показана взаимосвязь политических изменений, зафиксированных в Послании Президента России В.В. Путина, и статей Конституции РФ. Делается вывод о необходимости дальнейшего конституционного развития как фактора оптимизации политических процессов и отношений в России.

The article reveals the correlation between the political changes marked in the State of the Nation Address by the RF President Vladimir Putin and the RF Constitution. The conclusion on the need for further constitutional development as a factor of optimizing the political processes and relations in Russia is made.

Ключевые слова:

политико-правовая система, Конституция РФ, Послание Президента РФ, конституционная реформа; political and legal system, RF Constitution, State of the Nation Address by the RF President, constitutional reform.

В традиционном Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. были затронуты вопросы о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства¹. Таким образом, этот важнейший политический документ тесно связан с важнейшим правовым документом — Основным законом РФ. Многие из предложений президента РФ напрямую было связано с положениями Конституции РФ. Это и имеет особую значимость в преддверии 20-летнего юбилея Основного закона.

Президентом РФ были затронуты принципиальные вопросы, касающиеся совершенствования государственного управления во взаимосвязи с положениями Конституции.

Как указал президент РФ, государству сегодня адресованы основные общественные запросы: обеспечить гарантии гражданских прав и справедливость, снизить уровень насилия и социального неравенства, навести порядок в ЖКХ и т.д. В связи с этим все звенья государственного механизма следует ориентировать на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы. Такая позиция вполне согласуется с принципом верховенства прав и свобод человека. В иерархии конституционных ценностей на первом месте находятся права и свободы человека и гражданина². Согласно ст. 18 Конституции, именно права и свободы граждан определяют смысл, содержание и применение законов и действий законодательной и исполнительной властей. В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина имеют системообразующее и целеполагающее значение не только для конституционного регулирования положения личности в обществе и государстве, но и, в конечном счете, для развития всей государственно-правовой системы России. Более того, конституционная норма о верховенстве прав и свобод придает практическую — правотворческую и правоприменительную — значимость аксиологической констатации высшей ценности человека, его прав и свобод и обусловленных этим конституционных обязанностей Российского государства³.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ прямо

АЯЦКОВ

Дмитрий

Федорович —

д.и.н., профессор;

директор

Поволжского

института

управления

им. П.А. Столыпина

— филиала РАНХиГС

rector@pags.ru

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета, 2012, 13 дек.

² См.: Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. — М.: ДМК Пресс, 2009.

³ См.: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. — М., 2011.

говорится о необходимости создания специальной законодательной базы для административного судопроизводства, о формировании в таких судах судебных составов, разрешающих споры граждан с органами власти всех уровней.

Напомним, что Россия как правовое государство берет на себя обязанность гаранта прав и свобод человека и гражданина. Для выполнения этой публично-правовой обязанности РФ располагает законодательной базой и системой органов правоохраны, к которым относятся также и суды. Однако, как нам известно, административные суды пока в России не созданы.

Потребность в их создании продиктована не только провозглашением на конституционном уровне административного судопроизводства формой осуществления судебной власти наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством (ч. 2 ст. 118). Анализ действующего законодательства показывает, что одной из тенденций его развития является расширение сферы судебной деятельности, в т.ч. судебного контроля за законностью решений и действий должностных лиц, государственных органов, общественных объединений¹.

О необходимости создания административных судов говорят и российские ученые, судьи², поскольку в специфике категорий дел административного судопроизводства наиболее отчетливо про-

являются особенности государственного управления в области защиты прав и свобод граждан. Административный суд осуществляет контроль за деятельностью органов управления и их должностных лиц, разрешая публично-правовые споры.

Назначение судебной системы, прежде всего, состоит в эффективной защите граждан и их объединений, а также в контроле за деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому, создавая новую систему правосудия, следует придерживаться этой цели и определить основные принципы рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных отношений в судах.

Конечно же, вопрос о необходимости изменений в Основном законе страны дискуссионный. В последнее время активно обсуждаются проблемы кардинальных изменений в основных областях государственной и общественной жизни страны. Эти предложения охватывают систему разделения властных полномочий как по горизонтали (между различными ветвями власти), так и по вертикали (между федерацией и ее субъектами). В центре внимания российской общественности находятся вопросы совершенствования конституционных положений относительно разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, реорганизации местного самоуправления, обеспечения единства правового пространства на всей территории страны, проведения реформы государственного управления и т.п.

Основами конституционного строя РФ в части организации системы государственной власти предусмотрено: 1) федеративное государственное устройство; 2) разделение властей на законодательную, исполнительную, судебную; 3) единство системы государственной власти.

Действующая Конституция РФ, федеральные законы и указы президента РФ конкретизируют систему государственного управления в РФ как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Тем не менее в настоящее время наблюдается некоторое несоответствие правовых норм, в соответствии с которыми организуется система государственной власти в России на различных уровнях управления, сохраняется дублирование функций, главным образом

¹ Загудаев Е.А. Судебная защита прав и свобод граждан в России // *Мировой судья*, 2011, № 5.

² См.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы. – М.: НОРМА, 2001; он же. От административной юстиции к административному судопроизводству. – Воронеж, 2003; Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть». – М.: Рудомино, 2001, с. 39–112; Радченко В. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // *Российская юстиция*, 2004, № 3, с. 4–5; Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // *Современное право*, 2005, № 5; Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // *Законодательство и экономика*, 2004, № 4, с. 32; Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // *Журнал российского права*, 2006, № 2; Выступление Председателя Верховного суда Российской Федерации Лебедева В.М. // *Российская юстиция*, 2009, № 1; Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. – М.: НОРМА, 2010, с. 359, и др.

исполнительно-распорядительных и контрольных.

В целях совершенствования системы государственного управления и приведения его в соответствие с вышеприведенными основами конституционного строя предлагается:

1) ввести должность главы субъекта РФ — высшего должностного лица субъекта РФ с возложением на него функций политического управления субъектом федерации;

2) установить, что глава субъекта РФ — высшее должностное лицо субъекта РФ не вправе быть включенным в состав законодательной, исполнительной или судебной ветви государственной власти субъекта РФ, возглавлять законодательный (представительный) или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;

3) гарантировать невмешательство в деятельность главы субъекта РФ — высшего должностного лица субъекта РФ со стороны законодательного (представительного) или исполнительных органов государственной власти субъекта РФ;

4) ликвидировать в субъектах РФ институт главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов с одновременной передачей их полномочий главам субъектов РФ — высшим должностным лицам субъектов РФ;

5) определить порядок назначения главы субъекта РФ — высшего должностного лица субъекта РФ президентом РФ на срок 6 лет, но не более срока исполнения полномочий назначившего его президента РФ;

6) установить, что глава субъекта РФ — высшее должностное лицо субъекта РФ в своей деятельности непосредственно подчиняется главе государства — президенту РФ.

Реализация вышеперечисленных предложений позволит последовательно реализовать принцип разделения властей на уровне субъекта РФ, ввести единообразие в системе организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях, более четко определить зоны ответственности ветвей, органов государственной власти и их должностных лиц на федеральном и региональном уровнях, избежать дублирования функций.

В послании президента РФ были затронуты проблемы ответственности власти, чиновников. В плане персональной ответственности должностных лиц действи-

тельно имеются пробелы законодательного характера.

Статья 53 Конституции РФ закрепила в качестве конституционного принципа положение об ответственности государства за вред, причиненный его органами и должностными лицами. Норма данной статьи направлена на защиту граждан, пострадавших от незаконных действий органов государственной власти и их должностных лиц. Одновременно эта норма имеет превентивное значение: она призвана способствовать укреплению законности в деятельности органов государственной власти.

Действующий в настоящее время правовой механизм не является эффективным средством защиты прав и интересов граждан и юридических лиц, укрепления законности, преодоления вседозволенности и бюрократизма в государственном аппарате.

Мало разработана общая правовая теория ответственности государства, его органов и должностных лиц за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что в данной сфере правового регулирования остаются значительные правовые коллизии.

Сложившуюся ситуацию нельзя признать допустимой, поскольку речь идет о защите нарушенных прав граждан и юридических лиц.

В настоящее время нет единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок реализации права гражданина на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов (должностных лиц).

Принятие специального закона «О порядке возмещения вреда жертвам чрезвычайных происшествий» будет способствовать решению названных проблем.

Согласно ст. 1 Конституции РФ Россия является демократическим правовым государством с республиканской формой правления. Одним из необходимых условий демократического развития общества является возможность осуществления оппозиционной политической деятельности. Как было отмечено президентом РФ, «цивилизованный диалог возможен только с теми политическими силами, которые цивилизованным же образом выдвигают, обосновывают и формулируют свои требования, отстаивают их в рамках закона.

Государство должно и будет стремиться к тому, чтобы обеспечить равный доступ всех политических партий к средствам массовой информации, и не только в процессе избирательных кампаний...»¹.

Следует согласиться с мнением главы государства. К настоящему времени в Российской Федерации в основном сформирована законодательная база, необходимая для реализации политической активности граждан. В частности, приняты федеральные законы «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», регулярно совершенствуется избирательное законодательство.

Однако действующее законодательство не учитывает особенностей деятельности политических сил, находящихся в оппозиции к действующей власти. Принятие законопроекта позволит ускорить политическую структуризацию общества, оптимизировать работу представительных органов власти.

Такой законопроект должен содержать положение о равенстве прав всех политических партий, в т.ч. и оппозиционных. При этом оппозиционные партии должны пользоваться на равных условиях с партией, получившей большинство депутатских мандатов в Государственной думе, средствами массовой информации, как общенациональными, так и муниципальными.

Конституция России как основной закон государства изначально имела некоторые недостатки (включение в гл. 7, ст. 129), другие изменения диктуют сегодня меняющиеся общественные отношения.

Выделение отдельной главы о прокуратуре Российской Федерации назрело давно. Этот орган власти изначально неверно был включен в гл. 7 «Судебная власть», поскольку прокуратура РФ не осуществляет правосудие. В ч. 1 ст. 118 Конституции РФ закреплено, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, в ч. 2 ст. 118 записано, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Прокуратура является надзорным органом и никакие формы правосудия не осуществляет, не выносит судебных решений, хотя

и обладает более широкими полномочиями в области судопроизводства, нежели другие субъекты права.

Прокуратура – орган с особым правовым статусом, который закреплен в Федеральном законе от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», этот же статус должен быть закреплен и на уровне Конституции РФ.

Прокуратура РФ фактически является четвертой ветвью власти в России, по меньшей мере, органом с особым статусом, поскольку представляет собой «единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Таким образом, система органов прокуратуры представляет собой независимое надзорное образование, которое имеет определенное влияние на государственное строительство. Ей присущи такие функции и направления деятельности, которые не осуществляет ни один орган государственной власти, ни одна ее ветвь.

К сожалению, особый статус прокуратуры не определен в Конституции, ст. 129 не закрепляет основное назначение прокуратуры, вследствие чего нужно обращаться к федеральному закону. Для более точного понимания статуса прокуратуры ее функции нужно обозначить на конституционном уровне.

Таким образом, включение ст. 129, касающейся прокуратуры РФ, в гл. 7 «Судебная власть» является юридически неверным. В связи с этим нужно исключить из гл. 7 Конституции РФ ст. 129 и включить в нее гл. 10 «Прокуратура Российской Федерации». В этой главе необходимо закрепить понятие этого органа, обозначить основные функции прокуратуры РФ и порядок назначения прокуроров.

В заключение следует отметить, что к изменению Конституции нужно подходить весьма взвешенно и обдуманно, четко планируя этапы предстоящей конституционной реформы, просчитывая все возможные результаты. Конституционная реформа, безусловно, затрагивает интересы всего общества, поэтому она должна стать результатом социального и политического согласия во имя будущего нашей великой и единой Родины – России.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета, 2012, 13 дек.