

Первому заместителю Председателя Правительства
Российской Федерации
Е.Т. Гайдару

Уважаемый Егор Тимурович!

В соответствии с договоренностью Комиссия законодательных предположений предлагает следующий порядок действий по формированию и реализации Программы законодательного развития Российской Федерации в рамках внутрипарламентской деятельности фракции "Выбор России".

Полагаем, что проект данной Программы мог бы стать конструктивной инициативой, выдвинутой на одном из первых заседаний Государственной Думы от имени фракции "Выбор России".

Организационное и содержательное обеспечение Программы может быть выполнено совместно Аппаратом Правительства (Юридическим отделом и Отделом по взаимодействию с федеральными органами представительной власти и общественными организациями с привлечением отраслевых отделов) и Администрацией Президента Российской Федерации (Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и Комиссией законодательных предположений при Президенте Российской Федерации, Аналитическим центром по общей политике, Аналитическим центром по социально-экономической политике).

Координация работы и уточнение заданий, а также сроков их исполнения должны осуществляться руководством парламентской фракции "Выбор России".

Проект Программы мог бы быть представлен средствами массовой информации для широкого обсуждения и разъяснения как инициатива, направленная на конкретную реализацию предвыборной программы блока "Выбор России".

В разделе 1 Программы "Создание системы конституционных федеральных законов и федеральных законов в развитие Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном референдуме" могли бы быть охарактеризованы конституционные федеральные законы.

Конституционные федеральные законы, с появлением которых впервые создается новая подсистема законодательства, характеризуются двумя моментами: содержательным и процедурным.

С точки зрения содержания конституционные федеральные законы регулируют наиболее значимые сферы государственной и общественной жизни и государственные институты. Конституционные федеральные законы реализуют фундаментальные конституционные принципы и в соответствии с Конституцией обладают более высокой юридической силой, чем обычные федеральные законы.

К их числу относятся, в частности, Закон о государственном флаге, гербе, гимне Российской Федерации, Закон о референдуме, Закон о Правительстве, Закон о судебной системе, Закон о Конституционном Собрании и другие (см. перечень).

Процедурные особенности принятия конституционных федеральных законов состоят в обязательном одобрении их обеими палатами Федерального Собрания при квалифицированном большинстве в две трети голосов, а также в невозможности для Президента Российской Федерации налагать вето на принятие в установленном порядке федеральные конституционные законы.

По мнению Комиссии, некоторые проекты конституционных федеральных законов целесообразно вносить в Государственную Думу от имени Президента Российской Федерации (проект закона о государственном флаге, гербе и гимне, проект закона о референдуме, проект закона об Уполномоченном по правам человека, проект закона о Правительстве, проект закона о судебной системе, проект закона о Конституционном Собрании, проект закона о чрезвычайном положении, проект закона о военном положении).

Конституционные федеральные законы, определяющие статус Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, также целесообразно вносить от имени Президента Российской Федерации, а не соответствующими судами.

Проект конституционного федерального закона о порядке принятия в Российскую Федерацию нового субъекта или образования в ее составе нового субъекта, изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации мог бы быть внесен Советом Федерации в порядке реализации им права законодательной инициат

нения в Российской Федерации нового субъекта или образовании в ее составе нового субъекта, изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации мог бы быть внесен Советом Федерации в порядке реализации им права законодательной инициативы.

Следующую группу актов составляют федеральные законы, принятие которых вытекает из новой Конституции Российской Федерации.

Они в свою очередь делятся на несколько категорий. Ряд федеральных законов прямо поименован в тексте Конституции. Принятие других федеральных законов вытекает из смысла конституционных статей.

В третьих, Конституция потребует внесения изменений в ряд действующих законодательных актов путем принятия федеральных законов об их изменении и дополнениях.

Эти изменения связаны с появлением новых конституционных понятий и категорий, с изменением объема компетенции тех или иных органов государственной власти как на федеральном уровне так и на уровне субъектов Федерации. В ряде случаев в результате принятия Конституции изменились органы, исполняющие те или иные функции, установленные законами. Ряд положений законодательства и некоторые отдельные законы требует отмены.

Работа по сопоставлению действующего законодательства с текстом Конституции Российской Федерации на предмет составления перечня законодательных актов и их отдельных норм, утрачивающих силу или требующих внесения изменений и дополнений, должна быть возложена на Министерство юстиции Российской Федерации.

Возвращаясь к содержанию Программы законодательного развития, прежде всего следует обратиться к актам, которые устанавливают порядок формирования и статус федеральных органов власти, управления и основных государственных институтах.

К ним относятся: Закон о выборах в Государственную Думу, Закон о порядке формирования Совета Федерации, Закон о статусе депутата Государственной Думы и о статусе члена Совета Федерации, Закон о федеральных органах исполнительной власти, Закон о федеральной государственной службе, Закон об основах организации представительных и исполнительных органах власти Российской Федерации. Все эти проекты законов целесообразно представить в Государственную Думу от имени Президента Российской Федерации.

В Разделе II "Реализация программы блока "Выбор России", поскольку в предвыборной программе блока "Выбор России" большое место занимают предложения в области защиты прав и интересов граждан, причем специально отмечалось, что узкое место реформы — это сфера законодательства, представляется целесообразным именно в этой сфере, как наиболее деполитизированной, разработать и внести от имени фракции ряд законопроектов. К их числу могли бы относиться Гражданский кодекс Российской Федерации, новый Жилищный кодекс Российской Федерации, новый Кодекс законов о труде Российской Федерации.

В рамках Гражданского кодекса Российской Федерации будут решены вопросы о кодификации и единообразном регулировании норм о собственности, в том числе и на землю, о субъектах гражданского оборота, об общих правилах о сделках, в том числе и о регистрации сделок с недвижимостью.

Принятие нового Жилищного кодекса Российской Федерации позволит разрешить назревшие противоречия между дореформенным Жилищным кодексом РСФСР (действующим с поправками до настоящего времени) и принятыми уже в период проведения экономической реформы Законом РСФСР "О приватизации жилищного фонда в РСФСР" и Законом Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики". Программа блока "Выбор России" предполагала решительное изменение жилищной политики, которое требует в первую очередь солидного правового обеспечения, чего невозможно достичь в условиях резкой противоречивости законодательства.

Конкретные вопросы коммерческого кредитования жилья, подготовка федеральных программ бюджетных жилищных субсидий, эксплуатации и финансирования социального жилищного фонда (предусмотрен Законом об основах федеральной жилищной политики) должны решаться постановлениями Правительства Российской Федерации.

При этом следует иметь в виду, что и акты стратегического характера (законы) и акты оперативного регулирования готовятся с использованием аппарата Правительства, соответствующих министерств и ведомств и по единой концепции, желательно в одном пакете. Обязательно следует учитывать уровень готовящегося акта при наполнении его конкретными юридическими нормами. В этом отношении полезным было бы в числе первоочередных внести в Государственную Думу проект закона о нормативно-правовых актах Рос-

сийской Федерации, проект которого подготовлен Комиссией законодательных предположений.

Представляется, что такой подход следует использовать и при урегулировании других сфер общественных отношений.

Так, например, принятие Гражданского кодекса Российской Федерации не снимает вопроса о необходимости разработки отдельных законов об акционерных обществах, некоммерческих организациях, о государственных предприятиях, иных субъектах хозяйственного оборота.

Поэтому вызывают возражения отдельные позиции Перечня нормативных документов, подготавливаемых Аппаратом Правительства в 4 квартале 1993 года, поскольку для решения поименованных там вопросов не всегда выбрана надлежащая, в юридическом и политическом отношении, форма акта. Так, например, указами Президента Российской Федерации предполагается решать такие вопросы как о порядке сдачи в аренду и продажи субъектам малого негосударственного предпринимательства зданий и помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, о порядке взимания с них платы за коммунальные услуги, в то же время предполагается и разработка специального закона о государственной поддержке малых негосударственных предприятий в Российской Федерации. Формы государственной поддержки малого негосударственного предпринимательства могли бы быть установлены Указом Президента Российской Федерации, решение же конкретных вопросов относится к компетенции Правительства, а в некоторых случаях и Госкомимущества Российской Федерации.

Напротив, для введения нового статуса некоторых субъектов (казенные предприятия, сельскохозяйственные кооперативы, договорные общества) избран форма указов Президента Российской Федерации, в то время как появление таких субъектов (особенно казенных предприятий, поскольку введение такого статуса означает коренной пересмотр хотя бы для части предприятий одного из основополагающих принципов действующего гражданского законодательства: разделение имущества и ответственности между государством и государственными предприятиями) требует внесения существенных изменений в действующий Закон РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности". Введение ипотеки и залога сельскохозяйственных земель также требует регулирования на уровне закона, поскольку залог как таковой (ипотека - разновидность залога для

недвижимого имущества) установлен Законом Российской Федерации "О залоге".

Изучение перечня актов, подготавливаемых Правительством Российской Федерации, свидетельствует о попытке оперативного решения вопросов и об отсутствии системного подхода к формированию законодательства в экономической сфере. Такое положение во многом объяснялось противостоянием законодательной и исполнительной власти, а также отсутствием в Администрации Президента Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации координирующего центра законопроектной деятельности.

Позиция фракции "Выбор России" помогла бы выработать скоординированную политику в области законодательного регулирования экономической реформы, обеспечить надлежащую градацию по уровню вопросов, решаемых законодательными актами Парламента, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Законодательная деятельность Правительства Российской Федерации нуждается в упорядочении и централизации. Она должна получить нормативное закрепление в Регламенте Правительства.

От имени Правительства Российской Федерации в Государственную Думу должны вноситься проекты законов по сферам ведения Правительства.

Это прежде всего проект нового Закона о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, законодательство о внебюджетных фондах, проект закона о бюджете на следующий год. Реформа налогового законодательства требует принятия Налогового кодекса.

Новая редакция изменений и дополнений в Закон РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности", иные проекты законов, определяющие статус субъектов хозяйственного оборота, новая редакция Закона РСФСР "Об иностранных инвестициях", проект закона о свободных экономических зонах, о концессиях также должны вноситься от имени Правительства. Законодательство о приватизации должно быть пересмотрено и консолидировано с учетом действующего Закона о приватизации государственных муниципальных предприятий, ряда указов Президента Российской Федерации, актов Госкомимущества.

Специализированные законы в сферах науки, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения, обороны и безопасности также должны разрабатываться на базе соответствующей

щих министерств и ведомств и вноситься от имени Правительства.

Среди подготовленных проектов (в том числе и находившихся на рассмотрении Верховного Совета Российской Федерации) следовало бы отметить проекты законов о внесении изменений и дополнений в законы об обороне, о безопасности, проект закона о пограничных войсках, о радиационной безопасности, проект закона о науке.

Отдельное направление законопроектной деятельности - борьба с преступностью.

В целях пресечения политических спекуляций отдельных избирательных объединений наряду с изменениями действующих кодексов нужно ускорить работу над новой редакцией Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, Кодекса об административных правонарушениях.

Прокуратуре Российской Федерации было бы целесообразно поручить разработку закона о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство с целью установления уголовной ответственности за лжебанкротство и лжепредпринимательство.

Для эффективной борьбы с преступностью большое значение имели бы такие законы как "О защите свидетелей, потерпевших и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству" и "О государственной защите судей, работников правоохранительных и контрольных органов", "О социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы".

Эти проекты мог бы внести Президент Российской Федерации.

Председатель Комиссии



М.А. Митков