



15.02.92v

///

Государственный советник РСФСР
по правовой политике

«_____» _____ 1991 г.

№ _____

103274, Москва, Краснопресненская наб., 2

Президенту России
Б. Н. Ельцину

от главного "гэпеушника"
С. М. Шахрая

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
О ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОМ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА

К сожалению, в нашей прессе появляется мало "уток". В недобросовестных и ошибочных публикациях, разумеется, недостатка нет, а "утки" в изначальном смысле - большая редкость. В далекие времена материалы, за которые не могли поручиться, редакции снабжали начальными буквами слов "не проверено", и при чтении этой аббревиатуры получалось по-немецки слово - "утка".

Попавшие на страницы печати кривотолки вокруг Государственно-правового управления Президента Российской Федерации заставляют вспомнить время расцвета приемов "усеченного цитирования", "подтасовки карт", "сверкающих обобщений", "ложных аналогий" и т. п. Все эти приемы слишком хорошо известны, чтобы ввязываться в полемику с теми, кто их использует.

Тем не менее я хотел бы поблагодарить критиков ГПУ. Благодаря им у меня есть возможность рассказать о работе этого подразделения и привлечь внимание к проблемам правового обеспечения деятельности Президента России.

Но сначала несколько слов об аргументах "утиных охотников".

Простое совпадение первых букв из названия государственно-правового управления с аббревиатурой печально известного органа не может служить основанием для столь далеко идущих выводов и обобщений. Ведь не приходит никому в голову, исходя из сокращенного названия парламентского Комитета По Законодательству, сравнивать его с не менее известным "учреждением" - КПЗ.

Государственно-правовое управление не может принимать

№ 03278

обязательных для исполнения государственными органами и гражданами решений (кстати, в положении об управлении вообще не предусмотрено принятие актов). Управление разрабатывает **рекомендации**, варианты решений **для** Президента, или дает заключения на проекты нормативных актов, подготовленных и представленных Президенту другими органами или должностными лицами. Согласиться или нет с рекомендацией управления, принять или не принять то или иное решение - это прерогатива Президента. Не увидеть разницы между органом государственного управления и, по сути, экспертно-аналитическим подразделением аппарата Президента можно лишь при большом (или больном) воображении.

Единственное, что во всей этой истории напоминает о периоде деятельности того, "настоящего" ГПУ, так это использованные методы нагнетания страха и психоза. Чтобы в туманной и нервной атмосфере искусственно созданного в адрес ГПУ "негодования 'честных граждан'" попытаться достичь политических или личных целей.

Право высшего должностного лица государства иметь мощные экспертно-аналитические и организационные службы не подвергается сомнению ни в одном государстве. Усиление правовых начал в системе исполнительной власти может раздражать только тех, кто хотел бы продолжать жить по неписанным законам политических джунглей.

Государственно-правовое управление, не посягая на чью бы то ни было компетенцию, имеет преимущества вневедомственности, научного подхода, широкого видения всего комплекса решаемых проблем, - а их надо решать цивилизованно, в рамках правовых принципов и процедур.

Полагаю, что простое сравнение структуры Управления со списком полномочий Президента Российской Федерации помогло бы непредубежденному человеку составить правильное мнение о назначении ГПУ.

Функции отдела обеспечения законодательных прерогатив Президента (законодательная инициатива, вето), мне кажется, в особых разъяснениях не нуждаются. Кстати, ни отдельные ми-

нистерства, ни Правительство в целом не обладают правом внесения проектов законов в Верховный Совет. Понятно, что именно при Президенте должна быть структура, готовящая такие проекты. Эта структура не связана ведомственными интересами, чего не может себе позволить ни одно министерство. Очевидно, что текст того или иного акта, включая текст закона, перед подписанием его Президентом, должен пройти правовую экспертизу.

Отдел правовой экспертизы образован для оценки юридической состоятельности проектов правительственных документов нормативного характера. Отделы по государственным наградам, по вопросам гражданства, по вопросам помилования существовали всегда и перешли из ведения Президиума Верховного Совета России под юрисдикцию Президента на основании Закона РСФСР от 24 апреля 1991 года, учредившего пост главы исполнительной власти и обозначившего присущие ему полномочия даровать гражданство, миловать и награждать.

Представив Верховному Совету РСФСР Концепцию судебной реформы в РСФСР, разработанную группой независимых экспертов, Б. Н. Ельцин не только подчеркнул значимость возрождения судебной власти как самостоятельной влиятельной силы, но и принял на себя определенные обязательства. К сожалению, одобренные парламентом основополагающие акты, посвященные преобразованию отечественного правосудия (Законы о Конституционном Суде РСФСР, об арбитражном суде в РСФСР, об отмене самых одиозных статей УК, преследовавших хозяйственную инициативу), как, впрочем, и сама Концепция судебной реформы, были подготовлены без активного участия министерства юстиции Российской Федерации. Что помешало ему стать инициатором и компетентным исполнителем этой работы - не берусь судить, но мне представляется логичным решение создать надведомственный отдел по судебной реформе в составе ГПУ. Возглавляет его кандидат юридических наук С. А. Пашин, лично причастный к разработке перечисленных документов. Мы с ним солидарны в том, что реформа судостроительства и судопроизводства должны идти в соответствии с Концепцией, поддержанной народными депутатами, и в том, что министерство юсти-

ции, другие правоохранительные ведомства могут внести неоценимый вклад в поддержку задуманных преобразований.

Что касается отдела по вопросам взаимодействия с представительными и исполнительными органами власти, то и в условиях разделения властей его работа не беспредметна. Если законодатель, судья и администратор автономны, это не значит, что они изолированы. Взаимодействие - не диктат, а обоюдное влияние, составляющее, собственно систему сдержек и противовесов. Когда гири, стрелка и чаши весов не "взаимодействуют", прибор можно выбросить на свалку.

В настоящее время в России более двух десятков структур в той или иной степени занимаются законотворчеством в области обороны, безопасности, правоохранительных органов, причем работают эти структуры разрозненно, а зачастую и в противоположных направлениях. Поэтому основными задачами отдела правоохранительных органов, вопросов безопасности и обороны являются координация работ по вопросам нормативного регулирования деятельности в этих областях, подготовка заключений по поступающим на подпись Президенту нормативным актам, организация их юридической и специальной экспертизы, и некоторые другие.

Таким образом, при совпадении сфер деятельности с некоторыми государственными органами, у государственно-правового управления в этих сферах свои особые функции. Хотя иногда целесообразно даже дублирование функций: в конкурентной борьбе выживают более динамичное и компетентное учреждение. Так, Петр 1, создав коллегии, не упразднил отцовские приказы (Ямской, Разбойный и др.), которые несли бремя государственного управления, пока не исчерпали себя.

По сути, образованное ГПУ не легло дополнительным бременем на бюджет, так как это - не столько новая структура, сколько объединение под эгидой Президента России ранее существовавших подразделений для решения исконных или порожденных периодом реформ задач. Кстати, заработная плата работников ГПУ не выше, чем в целом по Администрации Президента и аппарате Верховного Совета Российской Федерации, а в среднем даже ниже.

Штаты ГПУ пока полностью не укомплектованы, но побеждать правовое бескультурье и некомпетентность мы собираемся не числом, а умением: многие сотрудники имеют ученые степени, богатый опыт юридической работы.

Исполнительная власть, на мой взгляд, может быть более других заинтересована в том, чтобы принимаемые законы работали. Прежде всего законы, гарантирующие права человека на жизнь, свободу, собственность. Однако их роль принижается повсеместным неиспользованием, неисполнением и даже саботажем. Граждане теряют веру в серьезность обещаний своих избранников, если не могут реализовать провозглашенные последними права: получить землю, обзавестись своим предприятием, зажить в приватизированной квартире. Бюрократия выжидает - люди устали ждать милостей от чиновников.

Проблема неисполнения законов реальна, и ГПУ для ее решения подготовило законопроект "Об ответственности за неисполнение законодательства Российской Федерации". В этом документе предусматривается ответственность за совершение конкретных **умышленных** действий (издание приказа, совершение сделки) или бездействие вопреки прямому предписанию Закона. В случае принятия такого закона появляется надежда на укрепление правопорядка. Что касается слов министра юстиции России, опубликованных в одном из предыдущих номеров "Известий", то я считаю своим долгом подчеркнуть, что законопроект, подвергнутый Н. В. Федоровым темпераментной критике, мне неизвестен и имеет по названию и содержанию мало общего с разработанным в Государственно-правовом управлении. В целом же, проявление критических замечаний свидетельствует о том, что идет нормальный, гласный законоподготовительный процесс.

Несколько десятков лет назад Председатель Российской Государственной Думы жаловался, что ему "тяжесть Думы Государственной Чело склоняла до земли". Я бы хотел, чтобы Государственно-правовое управление, приняв на себя часть груза подготовки решений Президента, обеспечило бы их юридическую безупречность.



С. М. Шахрай

03278

07.ИЮЛ1995* 0321.0

154