01.11.1991. СНД РСФСР

применить ту же схему, как и на предыдущем Съезде: один — записавшийся через электронную систему и один — от депутатских групп и фракций. Как вы считаете? Правильно? Надо голосовать? Нет возражений? Нет. Так и будем чередовать.

Еще один вопрос, который надлежит решить Съезду. Два проекта постановления, представленных Президентом. Наверное, целесообразно дать сразу же первое слово представителю Президента, как вы считаете? Чтобы одновременно шло обсуждение этих проектов, касающихся социально-экономической проблемы. Если вы не возражаете, я предоставил бы слово для комментария, для обоснования этих постановлений Сергею Михайловичу Шахраю. Пожалуйста. Сколько времени Вам нужно?

Шахрай С.М. 25 минут.

Председательствующий. 25 минут? Как, уважаемый Съезд? *(Шум в зале.)* Много? До 20 минут, хорошо? Сергей Михайлович, постарайтесь сжато.

Шахрай С.М. По Регламенту — час.

Председательствующий. По Регламенту — час. Ну в пределах 10—15 минут постарайтесь уложиться. Пожалуйста.

Шахрай С.М. Уважаемые народные депутаты! Уважаемый президиум! У вас на руках два проекта постановления, внесенные на Съезд Президентом Российской Федерации. Мне поручено обосновать эти проекты и довести до вас мотивы, которыми руководствовался Президент Российской Федерации при подготовке этих постановлений.

Мы сейчас начнем с вами обсуждать вопрос о социально-экономическом положении в республике, будем обсуждать этот вопрос горячо и страстно, и в течение дней, когда мы будем его обсуждать, ситуация в республике еще больше ухудшится. Но есть три вопроса, к которым обязательно сведется обсуждение этих проблем, три звена в цепи, за которые надо тянуть, чтобы эту проблему — проблему незамедлительной реформы — разрешить. Это — правовое обеспечение реформы, деятельность исполнительной власти в период стабилизации, банковско-финансовая система. По первым двум вопросам вашему вниманию предложены постановления.

Сначала я остановлюсь на постановлении "О правовом обеспечении экономической реформы". Речь идет о том, что реформа, особенно в таких условиях, требует соответствующего правового обеспечения. При этом не-

допустимы нескоординированные нормотворческие действия Президента, Верховного Совета, правительства, противоречивость в их актах, недопустима медлительность. Надо создавать необходимую правовую базу, и не менее важно оперативно вносить в эту базу коррективы. Чтобы не провалить реформу (именно так стоит вопрос — не провалить реформу), нужны нестандартные решения, обеспечивающие, с одной стороны, верховенство парламента в законодательной сфере и, с другой стороны, определенную свободу действий Президента.

В пункте первом предложенного вашему вниманию постановления в комментариях, по сути, нуждается лишь часть вторая, в которой речь идет о праве приостановки актов Союза, препятствующих проведению экономической реформы. Это право предлагается предоставить Верховному Совету и Президенту Российской Федерации.

Я хотел бы обратить ваше внимание на статью 76 Конституции Российской Федерации, которая фиксирует право Российской Федерации приостанавливать действие актов Союза ССР на территории РСФСР. При этом в Конституции не расшифровывается конкретно, какие органы РСФСР могут осуществлять это право. Съезд и только Съезд вправе сделать это. И Президент России просит Съезд предоставить эту возможность Верховному Совету и Президенту.

Хочу напомнить также, что никто не отменял Закон Российской Федерации о действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР. Вывод в этом случае может быть только один — данное положение проекта и конституционно, и законно, и корректно.

Пункт второй постановления. Здесь возможны замечания и возражения депутатов примерно такого свойства: ограничивается законодательная инициатива Верховного Совета. Но, во-первых, законодательной инициативой в конституционном смысле этого слова Президент также наделен (статья 110 Конституции), то есть речь не идет о предоставлении ему того права, которого у него нет. А Верховный Совет — орган Съезда народных депутатов РСФСР (статья 107 Конституции), и Съезд вправе поставить своему органу определенные рамки для работы. Это с формально юридической точки зрения.

Теперь по существу. Практически во всех странах мира прерогативой внесения в парламент экономических, финансовых законопроектов обладает исполнительная власть. И это понятно. Именно ей, этой власти, испол-

нять законы. Именно эта власть в состоянии высокопрофессионально проработать финансовые, бюджетные и другие экономические вопросы. Кстати, прошу вас обратить внимание на статьи 155 и 161 Конституции Российской Федерации, по которым бюджетные вопросы, стратегические вопросы социального и экономического плана могут рассматриваться Верховным Советом РСФСР по представлению Президента — я цитирую Конституцию.

Наверное, ни у кого из депутатов нет сомнения, что предложенная Президентом стратегия реформы строится именно на этих вопросах: бюджетных, финансовых, экономических и социальных. Поэтому в этой статье идет речь не об ограничении парламента, а о защите Президента, исполнительной власти и парламента от несанкционированных действий по важнейшим вопросам реформы. Более того, не отрицается инициатива парламента. Обратите внимание: если инициатива по этим вопросам исходит от парламента, проекты (еще раз уточняю — проекты) должны согласовываться с исполнительной властью, во главе которой Президент.

Вывод по второму пункту — предложенная схема конституционна и, главное, совершенно необходима для реализации реформ.

Третье. И здесь будет, видимо, самая бурная дискуссия. Речь идет о праве Президента издавать указы, *противоречащие старому законодательству*.

Сначала о мотивах. Любому ясно, что балласт старого союзного законодательства потопит любую реформу, и нашу в том числе. Какие могут быть выходы из этой ситуации? Первый — ждать, пока все старое законодательство будет отменено или изменено. Второй — потребовать от Съезда права издавать указы для осуществления реформы без оглядки на действующее законодательство. Такие примеры, кстати, есть в мировой практике — можно в этой связи вспомнить и ордонансы де Голля. Но опять будут обвинения в чрезвычайщине, диктаторских замашках и во всех прочих грехах.

Есть и третий выход — нестандартный, открывающий возможность для активных реформаторских действий Президента и сохраняющий верховенство парламента в законодательной сфере. Именно такой выход предлагает Президент. Причем закрепляются дополнительные гарантии от узурпации законодательной власти. Что за гарантии?

Это, во-первых, определение Съездом круга вопросов, по которым такие указы могут быть изданы. Обратите внимание, в этом перечне не затрагиваются акты, регулирующие права и обязанности граждан, акты, устанавливающие компетенцию законодательной и судебной властей, и так далее. Во-вторых, Съезд устанавливает конкретный срок, по истечении которого указанные права Президента автоматически прекращаются. И, наконец, главное. Да, Президент может в соответствии с этим постановлением издавать указы, находящиеся в противоречии с действующим законодательством. Но такие указы не вступают в действие автоматически. Верховный Совет или Президиум вправе приостановить такой указ Президента. Приостановленный указ попадает на сессию Верховного Совета, где рассматривается уже в качестве законодательной инициативы Президента. Или, в случае, если Верховный Совет не отклонил в установленный период указ, он вступает в силу. По сути, Съезд наделяет Верховный Совет правом предварительного контроля за указами Президента в этой сфере. При этом у Съезда непосредственно остается право отменить указ Президента, у Верховного Совета — на основании заключения Конституционного Суда, который мы избрали. Последнее слово, таким образом, всегда остается за Верховным Советом.

Оппоненты обязательно приведут для возражения статью 121^8, где записано: "Указы Президента не могут противоречить Конституции РСФСР и законам РСФСР". Но, во-первых, о противоречии Конституции в этом постановлении нет ни одного слова. Во-вторых, предлагаемый порядок обеспечивает согласие или поддержку парламента таким указам Президента. Обратите внимание: если Верховный Совет не приостановил действия указа, выразил молчаливое согласие — указ приобретает силу закона; если приостановил и одобрил, то это уже не указ, а закон Верховного Совета; если отклонил, то нет акта, нет и предмета для спора. Следовательно, ссылки на статью 121^8 не могут быть приняты.

Но я хочу обратить ваше внимание вот на что. Такой порядок принятия указов и жесткий ритм реформы заставят и Президента, и парламент работать в одной упряжке, согласовывая свои решения еще на стадии проектов. Поэтому в заключение представления первого постановления я хотел бы вот что подчеркнуть. Такой подход обеспечивает реформе динамизм, добротную правовую основу.

Только Съезд вправе решить этот вопрос. И об этом Президент просит Съезд.

Второе постановление — "Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы". Это второй краеугольный камень, не заложив который в фундамент реформы мы обречем реформу на провал.

Я хотел бы отметить в этом постановлении следующие моменты: во-первых, Президент просит Съезд приостановить на один год какие-либо выборы в органы исполнительной власти и на этот период приостановить действие принятых законов. Не отменить, не выкинуть в корзину, не зачеркнуть, а приостановить их действие на этот срок.

Второе. Президент просит предоставить ему право самостоятельно реорганизовать структуру высшей исполнительной власти Российской Федерации, самостоятельно решать вопросы кадрового назначения в системе исполнительной власти. Это принципиально важно. И в связи с этим хотел бы сразу обратить внимание высокого Съезда на поправку к Конституции, где предлагается вернуться к старой, действовавшей до изменения Конституции системе, когда каждый министр должен был пройти через Верховный Совет. И объясняется это необходимостью контроля парламента.

Я хочу сказать, что у Верховного Совета есть более чем достаточно форм и способов контроля за Президентом. Это бюджет, это законы, которые направляют деятельность всей исполнительной власти, это право выразить недоверие правительству, которое в результате должно уйти в отставку, это, наконец, контрольные полномочия депутатов, комиссий и комитетов Верховного Совета.

Вот те рычаги, с помощью которых можно сейчас контролировать исполнительную власть.

Ну и, наконец, третий ключевой момент в этом постановлении: для того чтобы не возникло вакуума в системе исполнительной власти, предлагается на этот период построить ее по всей вертикали. Президент назначает глав администрации в краях и областях, эти главы администрации назначают глав администрации в городах и районах.

Спасибо за внимание. Прошу обсудить и поддержать эти инициативы Президента.

Председательствующий. Спасибо. Присаживайтесь. Начинаем обсуждение: вопросы повестки дня вместе с те-