

У К А З  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об исследовательской программе "Пути и формы  
укрепления российского государства"

В целях совершенствования правового регулирования деятельности российского государства и развития научных исследований в области права постановляю:

1. Одобрить инициативу Института государства и права Российской академии наук о проведении в 1994-1995 годах комплексного политico-правового исследования "Пути и формы укрепления российского государства".

Утвердить основные направления программы исследования "Пути и формы укрепления российского государства" (прилагаются).

Начальнику Государственно-правового управления Президента Российской Федерации по представлению директора Института государства и права Российской академии наук утвердить в месячный срок программу исследования "Пути и формы укрепления российского государства".

2. Министерству финансов Российской Федерации выделять Институту государства и права Российской академии наук - главному исполнителю исследования по 80 млн. рублей ежемесячно, начиная с мая 1994 г., за счет средств федерального бюджета с последующей индексацией, в том числе:

48 млн. рублей целевым назначением на материальное стимулирование сотрудников института, участвующих в выполнении программы;

18 млн. рублей на финансирование междисциплинарных исследований;

14 млн. рублей целевым назначением на финансирование экспертных работ, проводимых по заявкам Администрации Президента Российской Федерации, Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, и организационных работ.

3. Министерствам и ведомствам Российской Федерации оказывать содействие Институту государства и права Российской академии наук в получении материалов, необходимых для выполнения программы, предусмотренной в пункте 1 настоящего Указа.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

Москва, Кремль  
29 апреля 1994 года  
N 848

УТВЕРЖДЕНЫ  
Указом Президента  
Российской Федерации  
от 29 апреля 1994 г.  
N 848

Основные направления исследовательской программы  
"Пути и формы укрепления российского государства"

1. Развитие правовой системы Российской Федерации после  
принятия новой Конституции Российской Федерации

Принятие новой Конституции Российской Федерации создало предпосылки для формирования в нашей стране демократического государства, основанного на принципах приоритета и гарантированности прав человека, верховенства права, разделения властей, федерализма.

В первую очередь необходимо обеспечить последовательное проведение в конституционном и текущем законодательстве Российской Федерации принципов правового государства:

- связанность государства правом;
- верховенство закона;
- гарантированность прав и свобод человека;
- разделение и взаимное сдерживание властей.

Принцип верховенства закона предполагает формирование субординированной правовой системы государства в соответствии с признаком юридической силы, в которой высшей юридической силой обладает главный закон государства - его Конституция, а все остальные нормативные акты (конституционные и обычные законы, указы, постановления, распоряжения и др.) должны соответствовать ей. Однако на сегодняшний день не существует комплексного правового акта - закона, устанавливающего соподчиненность нормативных актов, определяющего правила их применения, вступления в юридическую силу, опубликования и действия. Необходимость разработки и принятия такого "закона о законе" или закона о федеральных законах, других федеральных нормативных актах давно назрела.

2. Человек в современном мире.  
Государственные гарантии конституционного статуса

Провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью в Российской Федерации, признание в качестве главной обязанности государства соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина предопределяют необходимость совершенствования уже имеющегося законодательства, приведения его в соответствие с общепринятыми принципами и нормами международного права, международными

стандартами в этой области, а также разработки и принятия новых нормативных актов (прямо предусмотренных нормами Конституции Российской Федерации или вытекающих из их содержания). Необходимо внести изменения в действующий Закон о порядке обжалования незаконных действий государственных органов и должностных лиц, обеспечив защиту всего комплекса прав и свобод, закрепленных ныне в Конституции, разработать концепции и проекты законодательных актов о коллективных обращениях граждан (закон о петициях), о свободе ассоциаций, об Уполномоченном по правам человека.

Провозглашение России социальным государством настоятельно требует подготовки целого законодательного пакета о социально-правовой защите человека. Это и новый Жилищный кодекс, Кодекс законов и браке и семье, законы об охране семьи, материнства, отцовства и детства, об обеспечении прожиточного минимума, о правах пациентов в лечебных учреждениях и, наконец, основы законодательства о здравоохранении. Необходимо продолжить работу по созданию нормативных актов, гарантирующих экологические права и интересы личности, ее право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию об окружающей среде; законов о производстве и использовании атомной энергии, об обеспечении радиационной безопасности населения, о государственной политике в области обращения с радиоактивными отходами.

Чрезвычайно важной представляется дальнейшая работа над Федеральной программой борьбы с преступностью, принятие нового Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов, Кодекса об административных правонарушениях, законов о борьбе с организованной преступностью, борьбе с коррупцией, призванных оградить человека от преступного произвола. Необходимо продолжить совершенствование уголовно-исполнительного законодательства, разработку принципиально иных систем ювенальной юстиции и предупреждения преступлений несовершеннолетних и молодежи. Необходимо ликвидировать пробелы, возникшие в уголовном законодательстве в связи с развитием рыночных отношений в России. Необходима разработка нормативных актов, устанавливающих ответственность за нарушение налоговых и таможенных правил, недобросовестную конкуренцию и рекламу, банковские правонарушения, ложное банкротство, коррупцию государственных служащих.

### 3. Государственная власть Российской Федерации

Конституция заложила основы демократической организации власти в Российской Федерации. Новое государственно-правовое содержание приобрел институт Президента – главы государства, сформирован парламент – Федеральное Собрание, существенно изменен правовой статус Правительства, его место в системе разделения властей, осуществляется судебная реформа, нацеленная на преобразование суда в действительно независимую "ветвь" государственной власти. Институционализация федеральной государственной власти в федеральном законодательстве – одна из первоочередных задач

правовой реформы. В этой сфере необходимо разработать и принять такие акты, как закон о Правительстве Российской Федерации; закон или общее положение о федеральных министерствах, государственных комитетах и других федеральных органах исполнительной власти (в том числе территориальных); законы об основах организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; о федеральной государственной службе; о судоустройстве; о Конституционном Суде Российской Федерации; о Верховном Суде Российской Федерации; о гарантиях государственной защиты судей, присяжных и народных заседателей, свидетелей, потерпевших, других участников процесса; о судебных исполнителях, а также законы о прокуратуре; о следственном комитете; о милиции и некоторые другие.

#### 4. Россия - федративное государство

Закрепление федративного характера российского государства предполагает последовательное раскрытие в текущем федеральном законодательстве принципов единства основ государственного строя, равноправия субъектов Российской Федерации, верховенства федерального закона, территориальной целостности государства (в том числе и в плане свободного передвижения людей, информации, товаров, денег и т.п.). Необходимым представляются разработка и принятие законов о порядке изменения конституционного статуса субъекта Российской Федерации, об образовании нового субъекта Российской Федерации, о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, закона об автономном округе и области. Российская Федерация должна установить законодательным путем (закон о порядке передачи полномочий органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов) принципы разграничения предметов ведения и условий взаимного делегирования (передачи) полномочий "по вертикали": Федерация - субъект или субъект - Федерация, разграничив функции, права и обязанности, ответственность между федеральными государственными органами и органами субъектов Федерации.

Необходимо и дальнейшее совершенствование законодательства, реализующего этническую политику государства, назрела безотлагательная необходимость разработки и принятия следующих нормативных актов: о национальных меньшинствах, о развитии национальной культуры и языка, о национальном регионе (районе, округе, поселке, поселении, совете), о национально-культурной автономии.

Тесно связана с этой группой проблем и проблема создания на территории бывшего СССР единого гуманитарного пространства, гарантирующего защиту прав русскоязычного населения в странах ближнего зарубежья и способствующего разрешению проблемы вынужденной миграции (необходимость принятия закона о беженцах очевидна). Инструментами, поддерживающими подобный правовой режим, могут выступать Евроазиатская Комиссия по правам человека и Евроазиатский Суд по правам человека. Необходимы также подготовка и принятие Евроазиатской Хартии (Конвенции) прав человека и прав

народов.

Одной из территориальных форм демократии, наряду с собственно федерализмом, выступает местное самоуправление. И перед федеральной властью стоит важнейшая задача - разграничение государственных функций и функций местного самоуправления, предметов ведения этих двух систем общественной власти, их прав и обязанностей, ответственности. Хотя формирование законодательной базы местного самоуправления - компетенция субъектов Российской Федерации, общие принципы местного самоуправления, его исходные начала могут быть закреплены на федеральном уровне путем принятия закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

## 5. Экономическая роль российского государства

Проблема формирования законодательной базы рыночной экономики является, вероятно, одной из наиболее актуальных в современный период развития российского государства. Особенность же данного момента в том, что сегодня создается второе поколение законодательства, регулирующего вхождение России в рыночную экономику. В целях наиболее полного правового обеспечения необходимо разработать и принять такие акты, как новый Гражданский и Гражданский процессуальный кодексы, Кодекс законов о труде, Налоговый и Предпринимательский кодексы, федеральные законы об инновационной деятельности, электронных операциях с ценными бумагами, о переводе денежных средств электронным способом, пакет законов о банках и банковской деятельности, федеральный закон о транспорте и многие другие.

Необходима разработка и принятие пакета федеральных законов, обеспечивающих проведение аграрной реформы: закона о государственном регулировании сельского хозяйства, закона о сельскохозяйственной кооперации, закона о контрактации, новой редакции закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве, а также законов о регулируемом земельном обороте, земельном кадастре и некоторых других.

## 6. Россия в мировом сообществе

Работа по созданию правовой основы, обеспечивающей вхождение Российской Федерации в мировое сообщество, в том числе в мировую экономическую систему, во многом должна быть сосредоточена на доработке уже имеющихся проектов. Это проекты законодательных актов об иностранных инвестициях, о концессионных договорах, о свободных экономических зонах, об исключительной экономической зоне, о континентальном шельфе. Необходимы также подготовка и принятие таких актов, как закон о внутренних морских водах, территориальном море, прилежащей зоне, закон о контроле над экспортом. Кроме того, в Российской Федерации отсутствует законодательный акт о статусе дипломатических и консульских представителей иностранных государств

на территории России и закон о международных договорах Российской Федерации.

---