

МАРИНО ИВАН

**ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
ОТНОШЕНИЯ**

**От Конституционного Собрания до
современной практики**

Москва
АЛМИ
2007

УДК 342.61(470+571)

ББК 67.400.6(2Р)

М 26

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор Лукьянов А. И.

доктор юридических наук, профессор, действительный член-академик
РАЕН Любимов А.

Марино И.

М 26

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

От Конституционного Сопещения до современной практики

ISBN 978-5-93526-019-4

Данная работа – это результат аналитического изучения теоретических и практических аспектов функционирования конституционно-правовых отношений Президента с высшими органами государственной власти в РФ.

В данной работе автор постарался раскрыть сущность некоторых противоречий, недостатков, проблем, правовых неопределенностей, диспропорций, пробелов в Конституции, которые существуют в данных взаимоотношениях.

УДК 342.61(470+571)

ББК 67.400.6(2Р)

М 26

ISBN 978-5-93526-019-4

© АЛМИ, 2007

© Иван Марино

Посвящается моему отцу Луиджи

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Любимова А.П. Взаимоотношения федеральных органов государственной власти России.....	7
Введение - Лукьянов А. И. Президентство в России (или судьба конституционных иллюзий)	11
Предварительные замечания автора	15
ГЛАВА 1. О природе конституционно-правовых отношений Президента РФ с высшими органами государственной власти.	21
ГЛАВА 2. Конституционно-правовые отношения Президента и парламента РФ	26
§ 1. Общая характеристика конституционно-правовых отношений Президента и Парламента РФ.	26
§ 2. Полномочия Президента РФ по изданию подзаконных актов.	39
§ 3. Право законодательной инициативы Президента РФ.....	52
§ 4. Право отклонения законов Президентом РФ.....	58
§ 5. Ежегодные послания Президента Федеральному Собранию РФ.	65
§ 6. Полномочия Президента по роспуску Государственной Думы Федерального Собрания РФ.....	67
§ 7. Процедура отрешения Президента РФ от должности.	72
Приложение.	78
ГЛАВА 3. Конституционно-правовые отношения Президента и Правительства Российской Федерации.....	82
§ 1. Основы конституционно-правовых отношений Президента и Правительства РФ.	82
§ 2. Процедура формирования Правительства РФ.....	96
§ 3. Отставка Правительства РФ.....	101
§ 4. Особенности конституционно-правовых отношений, определенных непосредственной подведомственностью Президенту РФ некоторых органов исполнительной власти.	106
§ 5. Иные сферы конституционно-правовых отношений Президента с Правительством РФ.....	111
Приложение.	128

ГЛАВА 4. Конституционно – правовые отношения Президента с высшими органами судебной власти РФ	131
§ 1. Основы конституционно-правовых отношений Президента с высшими органами судебной власти РФ.	131
§ 2. Участие Президента РФ в формировании высших органов судебной власти.	141
§ 3. Конституционно-правовые отношения Президента РФ с высшими органами судебной власти в сфере судебного контроля.....	148
§ 4. Конституционно-правовые отношения Президента РФ с Конституционным Судом РФ в сфере толкования Конституции.	168
§ 5. Конституционно-правовые отношения Президента РФ с высшими органами судебной власти в сфере разрешения споров о компетенции.....	171
Заключительные замечания	176
Список использованной литературы.....	182
Некоторые данные об авторе.....	186

ПРЕДИСЛОВИЕ ЛЮБИМОВА А.П.
ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

Предлагаемая вниманию читателей книга представляет собой научный сравнительно-правовой обзор теоретических основ и практических аспектов взаимоотношений Президента и других (различных) ветвей власти в России, Франции и США, анализ конституционных норм по регулированию этих правоотношений и их соотношение с реальной расстановкой сил на «политическом Олимпе» и в политической жизни. Наблюдения, которые легли в её основу, базируются на личном опыте автора, которому была представлена практическая возможность наблюдать за работой Конституционного Суда в России, лично беседовать с авторами Конституции Российской Федерации, принимавшими непосредственное участие в работе Конституционного Сопреждения по подготовке Конституции Российской Федерации 1993 года.

Правовая и социально-политическая практика, прошедших после принятия последней Конституции Российской Федерации тринадцати лет, накопила множество вопросов о цели и правомерности, целесообразности и разумности формулы реализации принципа разделения властей, закреплённой в Конституции Российской Федерации и развивающимся на её основе федеральном конституционном законодательстве.

Наличие множества толкований и истолкований отдельных положений Конституции Российской Федерации, данных Конституционным Судом Российской Федерации по спорным нормам и моментам конституционно-правовых отношений Президента РФ с федеральными органами государственной власти, свидетельствует о несовершенстве и неоднозначности в понимании действующей юридической модели регулирования взаимодействия различных ветвей власти. Понятно, что эти взаимоотношения, находящиеся в эпицентре политических процессов, априори не могут быть в полном объёме урегулированы только лишь юридическими нормами, поскольку они сложнее и шире всяких предлагаемых им рамок. Несомненно, в них есть место для неформальных согласований, коалиций различного рода единомышленников, разнообразных форм рабочего сотрудничества, переговоров, лоббизма.

Вместе с тем, необходимость уточнения и расширения зоны правового регулирования процессов взаимоотношений Президента РФ и различных ветвей государственной власти неоспорима. По этому пути идут российские законодатели посредством пополнения конституционного законодательства новыми процессуальными конституционными актами и нормами.

Однако на этом пути сталкиваются противоположные мировоззренческие позиции различных общественных и политических сил, имеющих

значительное влияние на формирование политических элит в России, действуют отлаженные механизмы воздействия теневого лоббизма.

Президент Российской Федерации, как глава государства, определяющий основные направления внутренней и внешней политики России, как гарант Конституции Российской Федерации должен обладать реальным правом влиять на работу государственных органов власти страны, на законодательную деятельность обеих палат парламента. Президентом РФ в настоящий период времени активно используется данное им Конституцией Российской Федерации право законодательной инициативы, он уполномочен одобрять или отклонять чужую законодательную инициативу (право «вето»). Однако, практика взаимоотношений законодательной и других ветвей власти и Президента РФ за последние тринадцать лет после принятия новой Конституции РФ неоднократно сталкивалась с серьезными трудностями, связанными, например, с выходом палат парламента или Президента РФ за пределы их компетенции, закрепленной в Конституции Российской Федерации.

Возникшие препятствия, в большинстве своём, преодолевались путём согласования обоюдных позиций, а также с помощью Конституционного Суда РФ. Однако отдельные противоречия и препятствия не преодолены до сих пор.

В связи с этим возникает ряд закономерных вопросов: как на практике реализуются конституционно-правовые нормы регулирования взаимоотношений Президента РФ и федеральных органов государственной власти? Действуют ли все участники по конституционным правилам или произвольно толкуют их? Каковы основные формы взаимодействия субъектов этих взаимоотношений и достаточно ли они регламентированы существующими правовыми нормами, точно ли они отражают смысл конституционных установок? На эти и другие вопросы о проблемах взаимоотношений различных ветвей власти вдумчивый правоприменитель найдёт ответы в толкованиях и истолкованиях Конституционного Суда РФ отдельных положений Конституции Российской Федерации, а также на страницах этой книги.

Решение актуальных проблем современности невозможно без обращения к «классике» конституционного права, без постоянного переосмысления правовых позиций по вопросам государственного устройства, соотношения их с основными, фундаментальными правами человека. Россия стоит на пути преодоления декларативного восприятия положений Основного закона страны – это касается обеспечения реальных личных и политических прав человека и гражданина, независимости судебной власти, повышения роли парламента в системе разделения властей на основе позитивного и конструктивного воздействия демократических процедур на процесс общественной трансформации в России. Система разделения властей в России находится

ещё в стадии становления, что обуславливает наличие множества проблем, которые можно отнести к болезням роста. Нераскрытость многих конституционных статей, отсутствие ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, призванных последовательно и полно реализовывать исходные решения возникающих затруднений и разногласий в процессе взаимодействия Президента РФ и федеральных государственных органов власти – вот те основные причины, которые нередко задают конфликтный политический тон в действиях различных ветвей власти при проведении глобальных реформ в обществе. России предстоит кропотливый труд по наработке новых конституционных традиций, налаживанию демократического механизма эффективного решения проблем методами правового государства с активным участием в этом деле не только государственных органов с четкими признаками разделения властей, но и всего общества со многими миллионами его граждан. Принцип разделения властей должен стать гарантией демократизма государственного строя, он должен не допустить авторитаризма и тоталитаризма.

Конституция Российской Федерации 1993 года, закрепившая норму об избрании российского Президента непосредственно населением, закрепила за страной одну из наиболее распространенных форм демократического правления – президентскую республику. Тем самым роль Президента как гаранта прав и свобод человека и гражданина была поднята в России на тот же уровень, что и его роль как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, а равно и конституционного строя. Это отражается в том, что Президент России призван в рамках своих задач конструктивно взаимодействовать со всеми ветвями власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. Такая балансировка всего государственного механизма предполагает безусловное соблюдение принципа разделения властей, руководство страной, не подменяя и не отодвигая в сторону ни одну из ветвей власти, не нарушая их самостоятельности и не вторгаясь в их конституционные полномочия. Функция российского Президента, согласно Конституции, состоит, в первую очередь, в обеспечении согласованного функционирования и объединительном взаимодействии органов государственной власти, которое может достигаться, например, посредством использования согласительных процедур при разрешении разногласий между различными органами государственной власти Федерации и её субъектов, назначения или смещения Президентом РФ членов Правительства, изданием Президентом РФ нормативных актов обязательных для исполнения, представлением кандидатов на соответствующие должности, обращением к Федеральному парламенту с ежегодными посланиями о положении в стране и т.д. С другой стороны, Конституцией Российской Федерации предусмотрена соответствующая система сдержек и противовесов в виде возможности отрешения Президента Российской

Федерации от должности, способов преодоления вето Президента и др.

Весь многообразный спектр взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти наглядно иллюстрируется представленными в настоящей книге материалами и документами, стенограммами заседаний Конституционного совещания по обсуждению концептуальных принципов новой Конституции, а также аналитическими выкладками автора по результатам исследования этой проблемы. Это позволит широкому кругу читателей и правоприменителей Конституции Российской Федерации глубже проникнуть в суть глобальных конституционных реформ, проходящих в России, сравнить ход демократических преобразований в мировом сообществе, задуматься над первопричинами и источниками ошибок и просчетов в государственном устройстве разных стран.

*Доктор юридических наук, профессор,
действительный член – академик РАН
А.П. Любимов*

ВВЕДЕНИЕ – ЛУКЪЯНОВ А. И.

ПРЕЗИДЕНТСТВО В РОССИИ (ИЛИ СУДЬБА КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЛЛЮЗИЙ)

Сегодня на нашей планете по данным ООН насчитывается более двухсот государств. Каждое из них располагает своей присущей ему системой управления. В этой системе есть, как правило, глава государства, парламент, правительство, суды, местные органы представительной и исполнительной власти. Все они являются важнейшими элементами понятия формы правления каждой страны и теснейшим образом связаны с особенностями ее исторического, экономического, социального и культурного развития. Однако такого рода особенности вовсе не препятствуют умелому осмыслению и сопоставлению опыта государственного строительства разных стран и правовых основ их функционирования.

В этом аспекте книга Ивана Марино, которую открывает читатель, представляет несомненный интерес. В ней поставлена задача проанализировать полномочия и деятельность такого узлового института управления Россией, как президент Российской Федерации, и разобраться в тех отношениях, которые складываются у президента с другими государственными органами высшего уровня. При этом каждую конституционную норму, регулиющую эти отношения, автор книги стремится рассмотреть в процессе ее рождения и обсуждения на заседаниях Конституционного Сопровождающего Собрания, которое предшествовало принятию Российской Конституции 1993 года. Тщательно страницу за страницей он читает двадцатитомную стенограмму заседаний Сопровождающего Собрания, анализируя как возникали и изменялись идеи авторов проекта Основного Закона и во что они превращались в итоге. Многие данные по этим вопросам были получены автором книги во время работы в Москве в Институте законодательства и сравнительного правоведения, а также в ходе бесед с составителями проекта российской Конституции.

Большой интерес представляет и то, что Иван Марино умело сопоставляет статьи Конституции Российской Федерации с тем, как они корреспондируются с аналогичными (или сходными) нормами конституционного права Франции и Соединенных Штатов Америки. В целом это нелегкая, но достойная молодого ученого задача.

Хотя, скажем прямо, трудности здесь подстерегают исследователя на каждом шагу. Ведь, во-первых, институты президентства и парламентаризма в этих трех странах имеют разный возраст и традиции; во-вторых, кардинально разнятся условия, в которых эти институты возникали; в-третьих, надо всегда учитывать, что формы правления, имеющие главу государства, гораздо разнообразнее, чем иногда полагают. По крайней мере их пять. Все начинается с парламентской монархии, где глава государства – потомственный представитель определенной династии (Великобритания). Потом

идут чисто парламентская республика, в которой президент избирается парламентом и наделен главным образом представительскими функциями (Италия), затем так называемая «полупрезидентская» республика, где президент наделен достаточно широкими полномочиями по отношению к парламенту и правительству (Франция), президентская республика, имеющая президента, лично возглавляющего правительство (США), наконец, если можно так сказать, «суперпрезидентская республика», где функции президента по отношению ко всем другим звеньям государственного механизма являются направляющими и определяющими (ряд республик так называемого «постсоветского пространства», стран Латинской Америки, Азии и Африки).

В этом смысле Россия со своей весьма специфической историей развития государственности требует пристального и тщательного анализа. Ведь если не брать в расчет опыт русского вече, боярских дум и земских соборов, то парламентской монархией, о которой так много говорили лидеры партий октябристов и кадетов, Россия в 1906-1917 годах так и не стала. Бывший российский премьер-министр Столыпин в то время прямо заявлял, что «Россия имеет дарованный монархом представительный строй, который ни в коем случае не является ни конституционным, ни парламентским».

Возникшее после Октябрьской революции 1917 года Советское государство рабочих и крестьян было особой формой правления, которая постепенно двигалась по пути к парламентской республике советского типа (в ней имелся так называемый «коллективный президент», избираемый парламентом, - Президиум Верховного Совета). Наконец конституционной практикой 1990-1993 годов здесь был рожден институт единоличного президентства, который в Советском Союзе избирался парламентом, а в Российской Федерации непосредственно населением.

И следует подчеркнуть, что книга Ивана Марино дает хорошую возможность проследить то, как российское президентство шаг за шагом стало превращаться в суперпрезидентскую власть, реально и авторитарно стоящую над всеми другими органами государственной власти, переступая, либо корректируя одно за другим полномочия главы государства, установленные Конституцией. Таким образом, разрушался основополагающий принцип парламентаризма – разделения властей, который, кстати сказать, дореволюционное российское правоведение вообще не признавало.

Сегодня президент Российской Федерации не только наделен правом законодательной инициативы, но и самым непосредственным образом вмешивается в законодательный процесс, накладывая вето на неудобные ему законы и издавая указы, имеющие нормативную силу. Огромны полномочия президента в сфере исполнительной власти. Он формирует и изменяет по своему усмотрению состав правительства, а также лично направляет и контролирует работу более полутора десятков министерств и ведомств.

Сверх того, в случае атаки парламента на правительство у президента есть право распускать Государственную Думу. Наконец, президент единолично назначает около 20 тысяч российских судей, и таким образом, активно влияет на судебную власть.

Причем полномочия президента не только не сужаются в процессе их осуществления, а, наоборот, наращиваются, далеко выходя за пределы, очерченные в Конституции. Эту ситуацию, сложившуюся в последнее десятилетие, Иван Марино достаточно четко определяет в заключительной части своей книги. Он обращает внимание на существенные диспропорции в соотношении прав и обязанностей президента РФ, предусмотренных в Конституции, в теории и на практике, противоречивость конституционного положения президента в качестве главы исполнительной власти и одновременно гаранта конституционного строя, проникновение президентских полномочий во все сферы законодательной, исполнительной и судебной власти. Оно идет не только по горизонтали, но и по вертикали, о чем говорит, например, новый порядок назначения руководителей органов исполнительной власти в субъектах российской Федерации, предусматривающий предложение их кандидатур президентом страны. Стало быть, заключает Иван Марино, со всей очевидностью происходит «фальсификация принципа разделения властей».

Заметим, что тем самым более и более разрушаются концепции и конституционные иллюзии бывших «отцов российской Конституции», которые входили в состав Конституционного Сопещения, решения которого, как известно, многократно перекраивались Ельциным в целях усиления своего полновластия. Теперь эта традиция с еще большей активностью продолжается нынешним президентом России. В такой ситуации заявления о том, что президентские полномочия в российском варианте якобы «совпадают с моделью Французской республики», справедливы только при условии, что речь идет не о республике Миттерана или Жака Ширака, а о республике Луи-Бонапарта.

И здесь Иван Марино, на мой взгляд, вполне обоснованно доказывает назревшую необходимость изменения самой российской Конституции. Ведь утверждения защитников ее неприкосновенности о том, что следует «изменять Конституцию, не меняя ее текста», или о том, «Конституцию надо менять, не тогда, когда ее можно менять, а тогда, когда ее нельзя не менять», мало чего стоят. Это скорее словесная эквилибристика. Такого рода заклинания несомненно преодолее сама реальная жизнь нынешней России, где все более ощущается падение роли парламента, послушно штампуемого президентские и правительственные законопроекты, а так называемая «президентская вертикаль» становится все более жестким инструментом управляемой демократии.

Можно ли это считать спецификой российского опыта? На мой взгляд,

нет. Дело в том, что в современном мире принцип разделения властей неуклонно теряет свое значение. И не только за счет неумолимого расширения президентской и правительственной власти. Это происходит прежде всего в связи с реальными процессами перехода всех рычагов власти в руки транснациональных корпораций и связанной с ними олигархии, использующих для закрепления своего господства не только огромные деньги и другие средства подкупа депутатов и бюрократического аппарата, но и растущую силу новых информационных технологий обработки населения. В результате этого государственная власть все больше отдаляется от настроений и чаяний народа. И это не только российская, а всеобщая, мировая тенденция.

И когда граждане Италии на референдуме преграждают путь усилению исполнительной власти, наносящей ущерб парламенту, или когда в Латинской Америке бурно растут все формы прямого народовластия и сопротивления глобализму, мы все острее ощущаем, что живем в быстро изменяющемся мире, где неизбежно будут возникать новые формы осуществления власти народом и участия в ней миллионов людей. Надеюсь, что в этом русле будут идти дальнейшие исследования, которые ведет в области конституционного права Иван Марино.

Откройте его книгу и вы почувствуете биение живой ищущей мысли, так необходимой нашей сегодняшней политической и юридической науке.

*Профессор юридического факультета
Московского государственного университета
А. Лукьянов*

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ АВТОРА

Настоящая работа не претендует на всеохватывающее фундаментальное изучение конституционно-правовых отношений Президента РФ с высшими органами государственной власти. Автор поставил перед собой более ограниченную цель – постараться раскрыть сущность некоторых конкретных аспектов: противоречий, недостатков, проблем, правовых неопределенностей, диспропорций, «темных сторон», пробелов Конституции, которые существуют в данных взаимоотношениях. И уже затем попробовать раскрыть некоторые специфические конституционные иллюзии, конституционные мифы и фикции, конституционные парадоксы, конституционные камуфляжи, которые присутствуют в данных взаимоотношениях в системе государственной власти России. Сочетание всех данных явлений может создать некий «конституционный блеф», который требует всестороннего анализа.

Данная работа - это результат комплексной программы аналитического изучения теоретических и практических аспектов функционирования конституционно-правовых отношений Президента с высшими органами государственной власти в РФ.

Автор внимательно изучил Конституцию РФ. Эту первую задачу автор старался выполнять, исходя из констатации факта о том, как была принята Конституция РФ, Конституция окончательной «десоветизации»¹ государственной власти, какие трагические события предшествовали принятию данной Конституции.

В этой связи вспоминаются те российские граждане, которые 3 и 4 октября 1993 в Москве не побоялись отдать свою жизнь за защиту действовавшей тогда Конституции, и легитимно действовавшей представительной власти, и поэтому заслуживающие уважения, несмотря на разные политические взгляды и разночтения прошедших событий.

Автор поставил перед собой цель изучить именно российскую, а не иностранную юридическую литературу, подробно изучить и систематизировать содержание 20-ти томов стенографического отчета Конституционного Сопределения (правовые позиции авторов Конституции РФ) по конституционным правовым отношениям и институтам, которые были затронуты нами.

Дополнительно к теоретическим исследованиям, была поставлена задача реализовать прямое, непосредственное изучение практики. В России автору была предоставлена бесценная возможность на протяжении долгого времени непосредственно ознакомиться с практикой государственных органов законодательной, судебной и исполнительной власти: Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Конституционного

1 Результаты референдума СССР от 17-ого марта 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР: 76,4 % принявших участие на референдуме, проголосовало за сохранение СССР (в референдуме принимало участие 113,5 миллионов избирателей).

Суда РФ.

В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации автор смог наблюдать реальную практику некоторых важных фаз законотворческой работы, точнее экспертной работы над законопроектами, внесенными Правительством Российской Федерации.²

В этой связи считаю своим долгом с самого начала выразить благодарность всем тем авторитетным специалистам и ученым данного Института и, в первую очередь, заведующему отделу и сотрудникам отдела конституционного и административного законодательства иностранных государств: Лафитскому В. И., Ковачеву Д. А., Пилипенко А. Н., Тимошенко И.г., Трештенковой Н. Ю., Касаткиной Н. М., Домрину А. Н., которые всегда находили время и терпение ответить на все многочисленные вопросы любопытного иностранного автора.

Также автор поставил перед собой особую задачу – рассмотреть практические аспекты реализации взаимоотношений Президента с иными высшими органами государственной власти РФ, с членами Конституционной Комиссии Съезда народных депутатов (работающей с 1990 по 1993 год)³, например, Зорькиным В. Д. и Румянцевым О.Г. и т. д., а также с членами Конституционного Сопровождающего Собрания 1993 года, то есть с авторами Конституции РФ, например, с Алексеевым С. С., Филатовым С. А. и т. д.⁴

Буквально 10 лет назад в июле 1996г. состоялись первые важные встречи с Зорькиным В. Д. в Конституционном Суде РФ (глава экспертов Конституционной Комиссии в 1991 году): «Новая Конституция 1993 года, для меня как юриста содержит очень большие недостатки в плане того, что в ней нет должного равновесия властей и я выступал с критикой этого проекта в то

2 Значение вышеназванного Института в законотворческой деятельности Правительства РФ можно показать на следующем примере: в состав Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности входит Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. См.: Российская газета, 2004, 9 июня.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации разрабатываются Министерством Юстиции совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 19 января 2001г., № 14. Приказ Министерства Юстиции Российской Федерации. См.: Бюллетень Министерства Юстиции РФ. 2001, № 3.

Приказами Министерства Юстиции и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 10 января 2001г. утверждены методические правила организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти. Подробнее об этом, см.: И. И. Шувалов. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М.: Норма, 2004, с.65.

3 См.: I. Marino. Il presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali. Napoli 1997, Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa. www.osservatoriorussia.it

4 См.: Иван Марино. Президент и основной закон России – отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: АЛИИ, 2006.

время, и в этом отсутствии должного равновесия, на мой взгляд, содержатся подводные камни на будущее...».⁵

Также автор встретился с Румянцевым О.Г. в Государственной Думе Федерального Собрания (ответственный секретарь Конституционной Комиссии с 1990 по 1993 год). По вопросу о том, институт Президента РФ ближе к французской или к американской системе, О.Г. Румянцев предложил следующее определение: «среднее между латиноамериканскими диктатурами и российской империей до 1917 года, ничего общего с американской или с французской моделью здесь нет ... В последнюю очередь автор считал нужным провести опрос общественного мнения среди российских граждан по некоторым вопросам, затронутым в работе».⁶

В данной работе автор поставил перед собой следующие основные задачи:

- Раскрыть аспекты реального функционирования неравнокачественных и разноэффективных механизмов взаимных сдержек и противовесов во взаимоотношениях Президента с высшими органами государственной власти.
- Оценить искусственные, не работающие конституционные положения, только формально создающие в вышеназванных взаимоотношениях элементы контрбаланса по отношению к Президенту РФ.
- Оценить те механизмы Конституции, в которых реально отсутствуют, хотя формально предусмотрены, необходимые элементы, обеспечивающие взаимоприемлемое, взаимосогласованное, иногда взаимовыгодное решение между Президентом и иными органами государственной власти.
- Раскрыть неравносильные механизмы взаимного давления, взаимограничений в пользу Президента во взаимоотношениях с иными ветвями власти.
- Оценить сущность и реальность возможной конкретизации механизмов взаимовлияния, взаимодополнения, взаимного воздействия, взаимозависимости, взаимозащиты, взаимоориентира, взаимоответственности во взаимоотношениях Президента с иными органами государственной власти РФ.

Один из самых авторитетных конституционалистов России, Д. А. Кова-

5 Для ознакомления с полным текстом интервью с В. Д. Зорькиным, см.: *Il presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali*. Napoli 1997, Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa. www.osservatoriorussia.it

6 Для ознакомления с полным текстом интервью с О.Г. Румянцевым, см.: *Il presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali*. Napoli 1997, Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa. www.osservatoriorussia.it

чев по вопросу заключения о том, что «конституционное право это джунгли конституционных иллюзий», приходит к обоснованному выводу о том, что: «Не погибнет в этих джунглях только тот, кто в качестве «компаса» использует закономерности правовой материи».⁷

Вслед за многочисленными ценными советами профессора Д. А. Ковачева, автор данной работы постарался научиться использовать в качестве «компаса» - закономерности конституционной системы постсоветской России.

В этой работе реализован сравнительно-правовой анализ российского опыта и практики России с практикой США и Франции. Это позволяет оценить степень воздействия «конституционного буржуазного загрязнения» на постсоветскую конституционную систему России и раскрыть его «конституционную акклиматизацию» в российской действительности. Также, по мнению автора, большую важность имеют приведенные, логически систематизированные правовые позиции авторов Конституции в рамках работы Конституционного Совещания в 1993 году (стенографический отчет Конституционного Совещания).

Автор надеется, что специально приведенные цитаты стенографического отчета дают возможность уловить атмосферу дискуссий того периода в Конституционном Совещании.

Авторы Конституции по-разному трактовали конституционно-правовые институты, вот почему, например, по институту отпуска Государственной Думы и отрешения от должности Президента РФ приведено намного больше позиции авторов Конституции, чем по институту ежегодных посланий, которые фактически в Конституционном Совещании не обсуждались.

Конституция это не только «символ эпохи», «продукт своей эпохи», но и конкретный нормативно-правовой акт конкретного определенного круга юристов (например, С. М. Шахрая, Филатова С. А., Котенкова А. А., Сливы А. Я., Яковлева А. М. и других), которые получили возможность войти в конституционную историю, как отцы-основатели Конституции России, но, одновременно с этим, их работу необходимо спокойно, непредвзято и объективно оценить.

В российской научной литературе авторы Конституции РФ, принимавшие участие в данном совещательном органе при Президенте РФ (Конституционное Совещание), были охарактеризованы и названы по-разному: соавторы Конституции, отцы основатели, творцы, создатели, разработчики Конституции, участники конституционного процесса, члены Конституционного Совещания, даже конституционные законодатели и т. д.

Нам показалось интересным и полезным вернуться в дебаты, в обсуждения в рамках вышеназванного совещательного органа, который разрабатывал Конституцию.

7 См.: Д. А. Ковачев. Очерки конституционного права иностранных государств. М.: СПАРК, 1999, Изд.СП.

В итальянской юридической литературе довольно часто можно обнаружить цитаты правовых позиций отцов-основателей Конституции, предложенных в Конституционном Собрании.

В этом году в Италии отпраздновали 60-летие Конституционного Собрания. 2 июня 1946г. итальянцы избрали членов Конституционного Собрания, таким образом, поставив перед этим органом задачу подготовки и принятия Конституции Итальянского государства.⁸

Материалы стенографического отчета Конституционного Совещания РФ дают возможность выявить конкретный вклад авторов Конституции, их намерения, прогнозы возможной жизнеспособности предусмотренных ими конституционных норм, прогнозы возможных перспектив развития конституционных положений и принципов, оценки, ориентиры, выводы, гипотезы, направления, тактические подходы, диаметрально противоположные позиции разработчиков Конституции, какие элементы непредсказуемости были особо замечены в обсуждениях конкретных правовых отношений Президента с другими органами государственной власти; можно выяснить трактовку, которая была дана создателями Конституции нормативным предписаниям.

Все вышесказанное заставило автора вернуться в те далекие дни работы Конституционного Совещания. Одна из целей автора – поставить в центр внимания российских конституционалистов бесценный, но одновременно с этим, фактически не использованный в России для конституционных исследований, стенографический отчет Конституционного Совещания.

Автор постарался провести объективный, последовательный и непредвзятый анализ стенографического отчета Конституционного Совещания 1993 года.

Затем автор попытался проанализировать реализацию Конституции, понять какова «конституционная адаптация» данных конституционных норм в действительности.

В заключении автор хотел бы выразить особую благодарность своей жене Анне, за поддержку, за терпение и за понимание, с которым она отнеслась к непростой работе над данной книгой.

В очередной раз автор хотел бы выразить особую благодарность своему другу, кандидату филологических наук Зарецкой Светлане Александровне за неоценимую помощь, оказанную при подготовке данной книги.

И в конце, автор хотел бы поблагодарить известного и глубокоуважаемого в России и за рубежом конституционалиста, профессора МГУ, бывшего Председателя Комитета по конституционному законодательству в Госу-

8 Председатель Конституционного Собрания до января 1947 был Джузеппе Сарагат, затем Умберто Террачини (коммунист).

дарственной Думе Федерального Собрания А. И. Лукьянова,⁹ который был последним Председателем Верховного Совета СССР, и который согласился написать ценные выводы и интересные прогнозы о тенденциях развития конституционных процессов в России и на международной арене.

9 См.: Anatolij Ivanovic Lukianov. Il Golpe immaginario – Da Gorbaciov a Eltsin: la congiura. L'analisi dell'ex Presidente del Soviet Supremo dell'URSS. Roma, Casa Editrice Napoleone, 1994.

ГЛАВА 1.

О ПРИРОДЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ С ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.

Общая тенденция к расширению полномочий органов исполнительной власти и к усилению, в первую очередь, власти Президента, требует постоянного изучения новых правовых изменений и осмысления основных направлений в развитии данного явления.

В течение последних лет в России произошли существенные перемены, приняты новые нормативные акты, которые существенно изменяют ранее существовавшие формы взаимоотношений между органами государственной власти, что предопределяет необходимость их научного анализа. Поэтому существует потребность в том, чтобы подвести некоторые итоги пройденного пути.

Следует подчеркнуть, что в России за эти годы накоплен значительный опыт использования различных форм взаимоотношений Президента с иными высшими органами государственной власти. Введено в действие большое число нормативных правовых актов, которые прямо или косвенно их регулируют. Наряду с этим существует еще много пробелов в законодательстве.¹⁰ Многие конституционные положения еще не применялись на практике. Они существуют только теоретически (например, в Российской Федерации не применялись предусмотренные Конституцией институты роспуска Государственной Думы, отрешения Президента от должности, референдума и т. д.).

Исследованию некоторых вопросов данной темы посвящены труды многих российских ученых, в которых представлены различные позиции по вопросу о функционировании президентской власти в России.

Самым ценным источником при подготовке данной работы стали работы таких крупных ученых, как: С. А. Авакьян, Д. А. Ковачев, В. И. Лафитский, А. И. Лукьянов, В. О. Лучин, Л. А. Окуньков, О.Г. Румянцев, Ю. А. Тихомиров.¹¹ Использовались работы таких известных специалистов,

10 Достаточно остановиться на показательном примере, как в самой Конституции часто встречаются формулы: «в порядке, установленном федеральным законом», когда на самом деле до сих пор соответствующий федеральный закон еще не принят и, следовательно, порядок еще не установлен. Еще следует подчеркнуть, что еще не приняты, даже предусмотренные Конституцией, некоторые федеральные законы и некоторые федеральные конституционные законы, например, КФЗ «О Конституционном Собрании». Интересный проект ФКЗ «О Конституционном Собрании Российской Федерации», см.: С. А. Авакьян. Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект Федерального Конституционного закона. // Вестн. Моск. Ун-та, сер. 11, право, 2005, № 2, с. 48.

11 Указанные российские специалисты не были приглашены участвовать в работе Конституционного Собрания, среди них некоторые отказались участвовать в работе данного совещательного органа при Президенте РФ.

как: Марио Ганино, Рита ди Лео, Ю. А. Дмитриев, О. А. Жидков, Д. Л. Златопольский, В. Д. Зорькин, В. Б. Исаков, Н. М. Касаткина, А. Д. Керимов, М. А. Крутоголов, Б. С. Крылов, Е. А. Лукьянова, А. П. Любимов, М. Н. Марченко, А. И. Моргунова, А. В. Мицкевич, А. А. Мишин, А. Н. Пилипенко, А. Н. Постников, Н. А. Сахарова, Ю. И. Скурагов, Б. А. Страшун, И.Г. Тимошенко, Б. Н. Топорнин, Н. Ю. Трещетенкова, В. Е. Чиркин, Т. Я. Хабриева и другие.

Здесь хотелось бы сделать краткий обзор теоретических разработок, имеющих особое значение для нашего исследования.

Из общей теории права известно, что воздействие права на общественные отношения порождает правоотношения. Следовательно, конституционно-правовые отношения возникают в результате воздействия конституционно-правовых норм.

Также общеизвестно, что совокупность родственных правовых норм именуется конституционно-правовыми институтами. Именно конституционно-правовые институты определяют систему однотипных конституционно-правовых отношений и природу существующих между ними связей.

В работе, в первую очередь, проанализирован конституционно-правовой институт Президентства, а также конституционно-правовые институты Парламента, Правительства и судебной власти, которые, в свою очередь, делятся на подинституты, например, отрешения от должности Президента, отпуска Парламента, отставки Правительства и т.д.

В связи с вышесказанным хотелось бы более подробно остановиться на теоретических аспектах, касающихся определений следующих понятий: «конституционные правовые институты» и «конституционно-правовые отношения». Данные понятия определены наукой конституционного права.

Как было отмечено выше, конституционно-правовыми институтами называются совокупности родственных конституционно-правовых норм.¹²

Понятие «конституционно-правовые отношения» является, безусловно, одним из центральных в конституционной юридической науке и по содержанию, и по объему.

Именно конституционные правовые нормы регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. Иными словами, конституционно-правовые отношения возникают в результате

12 Кутафин О.Е. писал, что «в качестве государственно-правового института рассматриваются и нормы, устанавливающие основы общественного и государственного строя, основы статуса человека и гражданина и другие комплексы норм, выступающие как часть системы государственного права». (Кутафин О. Е. (Под ред.) Государственное право Российской Федерации. Курс лекций для юридических институтов и факультетов. М.: Московский Юридический институт, том 1, 1993.

воздействия конституционно-правовых норм. При этом отметим, что между ними существует обратная связь. Конституционно-правовые отношения, безусловно, воздействуют на существующую нормативно-правовую базу государства. Так, выявленные в практике правоприменения пробелы, обуславливают внесение изменений и дополнений в действующее законодательство.

Общезвестным является определение специфики конституционно-правовых отношений, предложенное Е. И. Козловой и О. Е. Кутафиным.¹³

Данные ученые обратили внимание, в том числе и на данные аспекты: конституционно-правовым отношениям свойственен особый субъектный состав: некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других видов правоотношений.

Конституционно-правовые отношения характеризуются большим разнообразием, что создает многослойные юридические связи между субъектами, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных между собой правоотношений.

В круг субъектов конституционно-правовых отношений входят органы государственной власти и, в их числе, естественно, Президент.

Субъектами права являются лица, организации или государственные органы, способные быть участниками правоотношений, и в этом качестве носителями субъективных прав и юридических обязанностей.

Отсюда вытекает понятие «правосубъектность», рассматриваемая как совокупность тех определенных качеств, предусмотренных нормами права, которые необходимы для участия физических и юридических лиц в правоотношениях.

Субъекты конституционно-правовых отношений - это конкретные носители прав и обязанностей.

Одной из целей автора в данной книге является именно раскрытие реального баланса прав и обязанностей Президента в существующих, предложенных ниже конституционно-правовых отношениях.

Баланс прав и обязанностей во многом предопределен «конституционной ответственностью», под которой понимается ответственность за нарушение конституционно-правовых норм, которую несут должностные лица и государственные органы.

Следует отметить, что здесь важную роль играет санкция, которая должна быть указана в соответствующих правовых нормах. Конкретный пример: положительным является то, что в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» введен регламентирующий порядок приведения законов и других правовых актов в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ.¹⁴

13 Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Юристъ, 2003, с. 22.

14 См.: ФКЗ от 15 декабря 2001г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, 2001, 20 декабря.

Следует отметить, что в России фактически еще не создана достаточная законодательная база, обеспечивающая реальное функционирование механизмов конституционной ответственности государственных органов. Некоторые попытки в этом плане сделаны. Например, подготовлен законопроект «О конституционной ответственности».¹⁵ Отсутствуют те нормы, которые предусматривают конституционную ответственность государственных органов. Даже на уровне Конституции установлены некоторые общие положения такого характера, но данные общие положения не конкретизированы в законодательстве России. Например, Конституция устанавливает: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (ст. 3/4 К. РФ), или статья: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53 К. РФ). Еще ст. 133: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти...».

Одним из главных аспектов, касающихся конституционно-правовых отношений, является их разделение на постоянные и временные. В российской конституционной науке временные правоотношения рассматриваются Д. А. Ковачевым как правоотношения, которые порождаются в силу возникновения какого-либо юридического факта и длятся до тех пор, пока не выполнены действия, предусмотренные правовой нормой. А постоянные правоотношения возникают с момента юридического закрепления круга субъектов права и их правового статуса и длятся в течение всего времени, пока существуют субъекты, являющиеся их сторонами. Именно эти правоотношения регулируются самым стабильным, основным законом государства – Конституцией. Совершенно обоснованно подчеркивает Ковачев Д. А., что постоянные правоотношения между государственными органами как по горизонтали, так и по вертикали должны регламентироваться путем конституционного закрепления компетенции всех государственных органов.¹⁶

Следует особо подчеркнуть обоснованность требований о закреплении

15 См. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. – М.: Городец, 2000, с. 61. О вопросах конституционной ответственности, см. еще: (Под ред. С. А. Авакьяна). Конституционная правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: Изд-во МГУ, 2001.

16 Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2000, с.35. Д. А. Ковачевым очень ясно раскрывается суть понятия «компетенция государственного органа» - это юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов и реализуемые им самостоятельно.

постоянных правовых отношений между государственными органами, именно Конституцией, для обеспечения стабильности структуры государственного механизма. Но необходимо признать, что реальная динамика развития конституционно-правовых отношений между государственными органами показывает обратные тенденции (например, возрастание роли подзаконного акта в урегулировании вышеназванных конституционно-правовых отношений).

После краткого обзора теоретических разработок, имеющих особое значение для нашего исследования, необходимо обратить внимание на не менее важный вопрос о соотношении формальных и фактических конституционно-правовых отношений.

Несомненно, что в России, как и в тех государствах, чьи системы мы анализируем, существует много конституционно-правовых отношений, которые де-факто реализуются не так, как они предусмотрены в Конституции, в законах, либо в иных нормативных актах. Наше внимание было уделено и тому, как фактическая, реально действующая Конституция соответствует формальной Конституции. Значение этого явления нельзя недооценивать.

Также необходимо уделить внимание другому важному аспекту конституционно-правовых отношений между Президентом и иными органами государственной власти. Указанные отношения не всегда оказываются действующими, в конституционном праве часто встречаются так называемые «спящие правоотношения», которые предусмотрены Конституцией, либо иным нормативным актом, но не действуют, не реализуются на практике. В работе мы остановимся на некоторых подобных положениях.

Анализ данных аспектов также полезен для проведения сравнительного правового анализа, который мы попытаемся провести в последующих главах.

ГЛАВА 2.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА И ПАРЛАМЕНТА РФ

§1. Общая характеристика конституционно-правовых отношений Президента и Парламента РФ.

Конституция России предусматривает очень сильное конституционное положение главы государства. Это, естественно, отражается в формах взаимоотношений этого органа с иными органами государственной власти, в первую очередь с Парламентом.

Конституция России действительно предусматривает определенные неравноправные и неравномерные формы взаимоотношений между Президентом РФ и Парламентом (Федеральным Собранием), и не равнозначные способы взаимного воздействия друг на друга. Результат конфликта между Президентом и Парламентом в России в 1993г., безусловно, отразился на содержательной работе над Конституцией¹⁷ в Конституционном Собрании. Приведем правовой анализ В. Д. Зорькина в 1996г., который комментировал действия Конституционного Суда РФ, который старался погасить данный конфликт: «... некоторые зарубежные органы обвиняли в том, что Суд вмешивается в политику, но позвольте, мы же не Суд в ФРГ, не Суд в Италии, где все власти соблюдают Конституцию. У нас случилась такая экстраординарная обстановка: вот сейчас расстреляют Парламент. Что, суд в этих условиях должен был молчать? Удалиться со сцены? Можно было так поступить, но если рухнет конституционный строй, то это хорошо или плохо? И в этих условиях должен вообще суд молчать? То есть я еще раз хочу подчеркнуть противоречивость нашей собственной позиции суда, сложности, даже определенный трагизм. Юридически мы должны были защищать текст Конституции. У нас не было другого выхода, как менять этот текст юридическим путем, потому что есть две правовые аксиомы для меня, как для юриста:

Первая: действуй по праву, и вторая, вытекающая отсюда аксиома: меняй право правовым путем. Мне жаль, что Россия пошла в то время другим путем. Слава Богу, что не случилось большей трагедии».¹⁸

Как известно, на основании действующей тогда Конституции, право принятия Конституции принадлежало Съезду Народных Депутатов, компетенция за разработку новой Конституции РФ была за Конституционной Комиссией СНГ. Как известно, 16 июня 1990г. Съезд народных депутатов

17 О способах принятия Конституции, см.: Т.Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005, с.92.

18 Для ознакомления с полным текстом интервью с В. Д. Зорькиным, см.: Ivan Marino. Il presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali. Napoli 1997, Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa. www.osservatoriorussia.it

РСФСР принял постановление об образовании Конституционной комиссии для разработки новой Конституции России. Затем был политический кризис, который разрешился созывом Конституционного Совещания, фактически заменяющего, в конечном итоге, Конституционную Комиссию Съезда Народных Депутатов. Точнее 12 мая 1993г. Президент РФ принял указ «О созыве Конституционного Совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации». Перед Конституционным Совещанием была поставлена задача доработки проекта Президента РФ.

Приведем еще некоторые этапы истории создания Конституции РФ:

Президент РФ издал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹⁹. 25 сентября 1993г. Президент РФ издал указ № 1452 «Об ответственности лиц, противодействующих проведению поэтапной конституционной реформы»: «Должностные лица федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в случаях отказа исполнять решения Президента Российской Федерации... подлежат увольнению в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 254 Кодекса законов о труде Российской Федерации».

15 октября 1993г. Президент РФ издал указ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации». Принятие Конституции 12 декабря 1993г. проводилось не на основании закона 1990г. о референдуме РСФСР (кстати, некая парадоксальность в том, что данный закон даже не был тогда отменен), а на основании «Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года» (Указ Президента РФ от 15 октября 1993г. «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»). Очень существенное отличие «всенародного голосования», предусмотренного указом Президента РФ от Закона РСФСР «О референдуме» 1990г. состоит в том, что Конституция РФ признавалась принятой, если за ее принятие проголосовало более 50 % избирателей, принявших участие в голосовании (закон РСФСР «О референдуме...» требовал большинства от числа включенных в списки).²⁰

Цель Конституционного Совещания - предопределить определенное конкретное конституционное распределение федеральных полномочий

19 Данный подзаконный нормативный акт Президента РФ постановлением Конституционного Суда был признан не соответствующим Конституции. Любопытно, что данное постановление Конституционного Суда формально не отменено и как бы сохраняет свою силу в правовом поле.

20 Для изучения более достоверного развития работы в Конституционном Совещании, см.: Конституционный Вестник № (17) март-апрель 1994. Российский Фонд конституционных реформ (тема номера: Судьба конституционного строя в Российской Федерации; С. А. Авакьян. Конституционное право России. Т. 1, глава 5. Конституционные реформы в России 1988-1992, глава 6. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации 1993г. Юрист, 2005; О.г. Румянцев. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М.: Юрист, 1994.

между всеми ветвями власти и, в первую очередь, между Президентом и Парламентом России, безусловно, была достигнута: Конституция РФ создала очень слабый и разделенный Парламент.

Как известно, авторы Конституции РФ не определили Парламент как контрольный орган. Его конституционная роль ограничивалась тем, что он «является представительным и законодательным органом Российской Федерации» (ст. 94 Конституции РФ).²¹ Интересно обратить внимание на то, как в рамках работы Конституционного Совещания первоначально рассматривалась норма о том, что Федеральное Собрание являлось, в том числе, и «контрольным органом».²²

Отсутствие в Конституции существенных контрольных полномочий заметно ослабило конституционное положение российского Парламента, и, следовательно, его роль в политической жизни страны.

Здесь можно перечислить некоторые нормы, которые с самого начала влияли на слабость Федерального Собрания и, следовательно, на взаимоотношения между Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ во время первого созыва Государственной Думы:

1) Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе (Раздел второй - заключительные и переходные положения Конституции РФ, ст. 9). Эта правка первого Президента РФ дополнительно была внесена уже после завершения работы Конституционного Совещания.²³

2) Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года (заключительные и переходные положения Конституции РФ).

3) Депутат Государственной Думы первого созыва может быть одновременно членом Правительства Российской Федерации (заключительные и переходные положения Конституции). По признанию самого С. А. Филатова, в рабочей комиссии Конституционного Совещания можно обнаружить создателя самой идеи вышеназванной нормы: «Итоги и уроки 3 и 4 октября и давление определенных политических сил привели Президента РФ к таким решениям: скажем, что Совет Федерации работает не на постоянной основе,

21 По итоговому заключению В. И. Лафитского, высказанному в рамках дебатов, посвященных десятилетию Конституции РФ 1993г.: «Система «сдержек и противовесов» была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии может исходить только от нее. В результате Россия осталась без действенного Парламента». См. Лафитский В. И. Конституция позволила России избежать угрозы распада и новых политических потрясений // Законодательство и экономика. № 12 (236), 2003, с. 10.

22 См. Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1996, т. 3, с. 25.

23 См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 20, с. 66.

члены Правительства могут быть членами Государственной Думы».²⁴

Теперь кратко остановимся на некоторых аспектах, показывающих, как отсутствие в Конституции существенных контрольных полномочий, сказалось на реалиях вышеназванных конституционно-правовых отношений.

Теоретически, Конституция РФ, как увидим позже, закрепляет за российским парламентом еще ряд достаточно слабых полномочий, близких к контрольной сфере (например, в вопросе о доверии Правительству и в вопросе дачи согласия на назначение Председателя Правительства РФ).

Еще конкретный парламентский контроль за исполнительной властью может проявляться, например, при заслушивании отчета Правительства РФ об исполнении федерального бюджета на заседании Государственной Думы, путём назначения и освобождения от должности аудиторов Счётной палаты, создаваемой совместно Государственной Думой и Советом Федерации. Парламент на основе Конституции РФ контролирует определённые действия Президента РФ, утверждая или не утверждая его указы о введении военного положения, о введении чрезвычайного положения и т. д.

В данной книге мы не затрагиваем те узкоспецифические формы контрольных полномочий, которые предусмотрены в Конституции России, например: деятельность Счетной Палаты (ст. 101/5 К. РФ) и деятельность Уполномоченного по правам человека (ст. 103/д К. РФ). По отношению к ним хотелось бы только констатировать тот факт, что они определены и в самой Конституции и в законодательстве как слабые органы, решения которых не имеют обязательной силы. И более конкретно, по отношению к Счетной Палате, следует отметить, как последние изменения в законодательстве еще больше ослабляют контрольную деятельность к исполнительной власти. Изменениями, внесенными 1 декабря 2004г. в Федеральный закон 1995г. «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 5) Председатель Счетной Палаты назначается на должность Государственной Думой теперь по представлению Президента РФ. Усилена роль Президента РФ по назначению и освобождению от должности Председателя Счетной Палаты и заместителей Председателя Счетной Палаты.

В случае отклонения предложенной на должность Председателя Счетной Палаты кандидатуры, Президент РФ вносит новую кандидатуру. Здесь интересно отметить, что Президенту не запрещается вновь представлять на рассмотрение Государственной Думы ту же кандидатуру.

В назначении уполномоченного по правам человека, Президент РФ имеет свою определенную компетенцию. Процедура назначения Уполномоченного по правам человека предусматривает следующее: «Каждая кандидатура, которую вправе выдвигать Президент, Совет Федерации, депутаты Государственной Думы, депутатские объединения, включается в список для

24 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 20, с. 155.

тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов». Значит, технически назначение проводится Государственной Думой, но реально кандидатура могла быть предложена именно Президентом РФ.

Проведем краткий сравнительный анализ некоторых контрольных полномочий Парламентов России, Франции и США. Авторы Конституции РФ не предусмотрели некоторые механизмы парламентского контроля: правительственный час, парламентские слушания, парламентский запрос, депутатский запрос и т. д., которые затем были установлены и урегулированы в законодательстве (например, в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), и которые за эти годы показали свою обязательную необходимость.

Конституцией РФ 1993 года не предусмотрено создание комиссий по расследованию.

В США существует практика создания «специальных комитетов по расследованию», имеющих право вызывать любого сотрудника исполнительной власти.²⁵

Во Франции²⁶ в каждой из палат существуют комиссии по расследованию, которые показали достаточно высокую эффективность.²⁷ Изначально, как и в России, французский парламент имел довольно слабые полномочия при очень сильном влиянии Правительства на внутреннюю жизнь страны и на организацию деятельности самого Парламента. Но со временем этот баланс стал меняться. Парламент стал играть все большую и большую роль, чему в немалой степени способствовали два фактора: во-первых, все более широкое использование его контрольных полномочий, и, во-вторых, невозможность назначения Председателя Совета Министров вопреки воле Парламента. Эти тенденции частично нашли отражение в поправках к Конституции 1995 года, направленных на расширение полномочий парламента страны.²⁸

Из рассматриваемых нами стран, наиболее мощными контрольными

25 В США контрольные и расследовательские полномочия Конгресса не упомянуты в Конституции, но относятся к так называемым «подразумеваемым полномочиям».

26 Для более полной и общей информации о парламентском контроле во Франции, см.: Пилипенко А. Н. Парламентский контроль во Франции // Журнал российского права, 2000, № 12, с. 124.

27 Следует иметь в виду, что до начала 90-ых годов существовали и комиссии по контролю (этот институт был впоследствии упразднен).

28 Коротко рассмотрим главные изменения. Одно изменение касалось статьи 28 Конституции, согласно ему произошло увеличение сессионного времени заседаний - с шести месяцев до девяти месяцев в году. Второе изменение касалось статьи 48 Конституции: парламентарии могут использовать процедуру вопросов Правительству не один раз в неделю, как было предусмотрено раньше, а минимум один раз в неделю. Третье изменение касалось статьи 48 Конституции, оно позволяло лишь один раз в месяц парламентариям нижней и верхней палаты Парламента решить самостоятельно повестку дня заседаний Национального Собрания и Сената. Четвертое изменение дает депутатам возможность подписать не одну (как раньше), а три резолюции порицания в период одной и той же ординарной сессии. Подробнее об этом см.: Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998, с. 161.

полномочиями наделен Конгресс США, что отмечается многими специалистами.

Специалисты подчеркивают немаловажное оружие Президента США: «Традиционно наиболее эффективным средством воздействия остается «власть кошелька». Нередко только угроза сокращения ассигнований вынуждает Президента или отдельные звенья исполнительной власти более внимательно прислушиваться к требованиям Конгресса...».²⁹

Именно контрольные полномочия Конгресса вынуждают Президента США постоянно искать с ним конструктивный контакт, считаться с ним, добиваться его поддержки всеми доступными способами.

Рассмотрим, как был внесен Президентом РФ в Государственную Думу проект Федерального закона «О парламентских расследованиях» (Принят 27 декабря 2005 г., N. 196)³⁰. Здесь сразу можно обнаружить следующее: одна существенная проблема связана с порядком формирования Совета Федерации (который будет подробно проанализирован дальше). В комиссиях парламентского расследования будут принимать участие не только депутаты Государственной Думы, но и, естественно, члены Совета Федерации, половина из которых - это представители органов исполнительной власти субъектов РФ, и, точнее, на данный момент по действующему закону, это парламентарии, назначенные главами исполнительной власти субъектов РФ. В этой связи, возникают сомнения в объективной позиции такой Комиссии, поскольку члены Совета Федерации, входящие в ее состав, являются представителями исполнительной власти, деятельность которой может расследоваться, в том числе, и этой Комиссией. Вышеназванный федеральный закон 2005 года обоснованно устанавливает, что членами парламентской комиссии не могут быть члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, которые являются участниками расследуемых событий, но, к сожалению, не препятствует тому, что членом парламентских комиссий может быть член Совета Федерации - представитель руководителя государственного органа исполнительной власти субъекта РФ, который является участником расследуемых событий.³¹ Еще один аспект

29 См., например: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998, с. 182.

30 Следует констатировать, что единственным федеральным законом о поправке в Конституцию РФ, которая была принята Государственной Думой в 1995г. в первом чтении, был ФЗ о поправке в Конституцию «О комиссиях парламентского расследования». То есть, здесь интересно обратить внимание на то, как президентский законопроект перегнал предыдущий законопроект Государственной Думы, в то время уже прошедший стадию первого чтения.

31 Подробнее об этом см.: Иван Марино. Совет Федерации: итоги и перспективы. // Политика (Журнал Совета Федерации РФ), 1 (36) май, 2000.

О срочной необходимости создания комиссий парламентского расследования в России, см.: Синтез выступления Ивана Марино на ежегодной конференции молодых ученых в ИЗИСПе: «Реализация законов – важнейшая проблема». Журнал Российского права, 11/2004, с. 151.

относительно эффективности деятельности подобных комиссий - это необходимость предусмотреть адекватную ответственность и, соответственно, ту необходимую санкцию для должностных лиц, приглашенных в данные комиссии, и которые отказываются являться или давать показания положительно, что статья 23 данного федерального закона (Обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании), подробно закрепляет административную и уголовную ответственность для вышеуказанных лиц..

Перед тем, как перейти к анализу основных форм взаимоотношений между Президентом РФ и Парламентом РФ, следует коротко остановиться на вопросе о влиянии Президента на формирование Совета Федерации.

Конституционное положение, согласно которому в Верхнюю палату Парламента входят представители исполнительной власти субъектов РФ, предопределяет определенные механизмы влияния Президента на Совет Федерации.³² «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» (статья 95 Конституции). Здесь хотелось бы обратить внимание на то, что окончательная версия Конституционного Совещания данной статьи была следующей: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации». Уже после завершения работы Конституционного Совещания, правкой Президента РФ было дополнено следующее значительное положение: «по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».³³

По Конституции РФ: «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ», - как установлено частью второй статьи 77, - «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти

32 В Конституционном Совещании интенсивно обсуждался вопрос порядка формирования Совета Федерации и самого положения данной палаты. Представляет интерес, как этот вопрос тогда обсуждал Ю. А. Рыжов: «Я считаю, что в отличие от Государственной Думы Совет Федерации более управляемый орган. Им легче управлять. Если найдется в государстве такой человек, например, Президент, который с помощью определенных приемов, с помощью уступок субъектам Федерации и так далее, сможет это сделать. И сейчас мы это, кстати, наблюдаем в реальной жизни, можно действительно сделать Совет Федерации управляемым органом. Вот это, мне кажется, объясняет некоторую любовь к Совету Федерации». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 10, с.24.

33 См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1996, том 20, с. 42.

в Российской Федерации».³⁴

Здесь, на наш взгляд, кроется одна из главных причин слабости законодательного органа России по отношению к Президенту и к исполнительной власти в целом, поскольку члены Совета Федерации, представляющие исполнительную власть субъектов Федерации связаны по многообразным каналам с вышестоящим уровнем Правительства и Президента РФ. Прежде всего, речь может идти о том очень большом количестве дотационных субъектов Российской Федерации, которые зависят в финансовом и в других отношениях от центра.

Нельзя упускать из поля зрения особенности т. н. «переходной фазы» 1996 - 1997 годов, которая оказала существенное влияние на складывающиеся взаимоотношения между Президентом РФ и Парламентом. Тогда многие главы исполнительной власти субъектов РФ еще не были избраны,³⁵ а были назначены Президентом РФ. Речь идет о назначениях посредством указов Президента РФ³⁶, в основном глав администраций областей, а также республик, краев и автономных округов. Новый Совет Федерации был сформирован и приступил к работе 23 января 1996 года. Закон предусматривал логику «по совместительству», то есть вхождения в Совет Федерации главы исполнительной и представительной власти субъектов РФ, а также предусматривал возможность вхождения в Верхнюю палату российского парламента губернаторов, еще не избранных, а назначенных указами Президента, но предписывал провести повсеместные выборы глав администраций до конца 1996 года. К моменту формирования Совета Федерации 23 января 1996 г было 47 невыборных губернаторских должностей.³⁷ Выборы³⁸ глав исполнительной власти субъектов РФ затянулись до 1997 года, а некоторые и позже. В конечном итоге, на определенное немалое время, немалая часть парламентариев Верхней палаты Федерального Собрания была назначена напрямую Президентом РФ.

На наш взгляд, это было одним из самых опасных нарушений осно-

34 Интересно подчеркнуть, что в Конституции не установлен принцип единства системы законодательных органов РФ, и что Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для иных представительных органов РФ.

35 В этой связи представляет особый интерес замечание В. И. Лафитского о том, что некоторые акции Президента РФ были направлены на запрещение проводить выборы глав исполнительной власти в субъектах Федерации. См.: Лафитский В. И. Очерки Российской конституционной сцены // Законодательство и экономика. М., 1995, № 11/12, с. 36.

36 Нами подсчитано, что с сентября 1991г. до июля 1997г. было более 70 указов Президента РФ о назначении и снятии глав исполнительной власти субъектов РФ. См. в приложении список данных назначений.

37 См., например: Фонд развития парламентаризма в России. Федеральное Собрание - Совет Федерации – Государственная Дума. Справочник. М., 2000.

38 Нередко избирались те главы исполнительной власти субъектов, которые уже оказались на этом посту, поскольку были назначены Президентом. Они, безусловно, могли пользоваться административными ресурсами.

вополагающего принципа разделения властей за прошедшие годы.³⁹ В этой связи отметим также, что такое положение дел в порядке формирования Совета Федерации фактически полностью исключало возможность осуществления данными назначенными законодателями Верхней палаты контрольных полномочий. Контроль невозможен, если сохраняется зависимость законодателей от Президента. Сказанное объясняет причины тех особых отношений между Президентом и Верхней палатой Федерального Собрания (более мягких по сравнению с отношениями Президента РФ и Государственной Думы, например, первого и второго созыва), на которые обратили внимание некоторые ученые.⁴⁰ На основе более внимательного изучения, можно увидеть, что многие законы встречали препятствия в Совете Федерации именно со стороны представителей исполнительной власти субъектов РФ, которые, имея фактически особый вес по отношению к иным членам Совета Федерации от представительной власти субъектов РФ, фактически были в силе контролировать основные решения в данной палате. По поводу этой проблемы профессор С. А. Авакьян пишет: «Это дает основания утверждать, что при рассмотрении вопросов в палате, данная часть ее членов должна думать об интересах исполнительной власти в целом. Поэтому можно считать, что подобным образом в палате Федерального Собрания заседает и федеральная исполнительная власть».⁴¹

Здесь, на наш взгляд, существует несоответствие статей 95/2 Конституции статье 104 Конституции РФ. Авторы Конституции не посчитали нужным наделить правом законодательной инициативы исполнительные органы субъектов РФ. Предлагаем конкретный пример: ф.з. 1995 г. устанавливая, что руководитель исполнительной власти субъекта РФ является членом Совета Федерации, в то же время давал неконституционное право

39 В Конституционном Совещании на это противоречие обратил внимание Е. К. Нестеров: «Мне кажется, что формирование даже на переходный период (поскольку никто не знает, как долго он продлится) Совета Федерации по должностному принципу, неверно... Это положение неверно хотя бы потому, что, скажем, главы исполнительной власти в большинстве случаев назначены Президентом. Что же это за высший орган представительной власти в России, где Верхняя палата – Совет Федерации – состоит наполовину из людей, назначенных Президентом? Даже на переходный период. Я бы предложил подумать над таким вариантом – он тоже экзотический, но вообще переходные положения – это сфера экзотического законодательства. См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы М.: Юридическая литература, 1995, том 17, с. 72.

40 Немаловажен другой аспект: совмещение, предусмотренное Федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации 1995 года, поста законодателя Верхней палаты Федерального Собрания с постом главы исполнительной или законодательной власти субъектов РФ, безусловно, покажется неудачным для оптимизации законодательной работы и для активизации полномочий Верхней палаты Федерального Собрания.

41 См.: Авакьян С. А. Проблемы реформы Конституции. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., Институт Государства и права, 1999, с. 74.

законодательной инициативы данным органам исполнительной власти уже в качестве членов Совета Федерации. В США запрещено занимать одновременно должность конгрессменов либо сенаторов, и иные должности в федеральных органах исполнительной власти.

Однако вернемся к России. В конечном итоге был принят Федеральный закон от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». ⁴² На основании этого закона, «представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий» (Ст. 4). Статья 5 устанавливает следующее: «Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Иными словами, эта статья значит, что даже если только одна треть плюс один голос соответствующего парламента субъекта РФ поддерживает кандидатуру, предложенную главой исполнительной власти субъекта РФ, она все-таки пройдет успешно. Это, безусловно, редкий, если не уникальный, «экзотичный» кворум голосования.

Положительный момент этого закона заключается лишь в том, что законодатели Верхней палаты Федерального Собрания теоретически могли бы работать на постоянной основе. Но в реальной политической жизни остается, на наш взгляд, возможность особого влияния со стороны Президента РФ в рамках внутренних каналов исполнительной власти на законодателей, назначаемых главами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В сравнительном плане интересно подчеркнуть, что, например, в США Сенат набрал существенный вес с переходом на прямые выборы сенаторов в начале XX века.

В этой связи необходимо отметить положения Федерального закона от 6 октября 1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым, высшее должностное лицо субъекта РФ могло быть в особых, предусмотренных законом случаях, отрешено от должности Президентом России. Это предоставляло Президенту дополнительные косвенные рычаги давления на глав исполни-

42 См.: «Российская газета» от 8 августа 2000, №152.

тельной власти субъектов Российской Федерации. Указанные возможности еще более усилились с принятием очень спорного Федерального закона от 11 декабря 2004г.,⁴³ который внес существенные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с законом, в настоящее время высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избираются законодательными органами субъектов Федерации по представлению Президента РФ.⁴⁴ Президент РФ только имеет право предложить кандидатуры, а больше никакой иной орган.⁴⁵ Но, кроме того, в ФЗ установлено, что в случае повторного отклонения кандидатуры Президента РФ соответствующим Парламентом субъекта РФ, «Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ»: (Ст. 9/4.1.) «Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».⁴⁶ Следует также учесть, что на основании данного закона, Президенту дано право, в особых случаях принятия Парламентом субъекта нормативных актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам... распустить Парламент субъекта РФ и это, конечно, представляет очередной, дополнительный, довольно сильный рычаг давления Президента на законодательные органы субъектов РФ.⁴⁷ В Конституции РФ (ст. 72) находится в совместном ведении Россий-

43 За этим последовали еще новые изменения в данный закон от 29.12.2004, от 29.12.2004, от 21.07.2005.

44 Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренны настоящим Федеральным законом и Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. См.: Ст. 18. ФЗ. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

45 Данный закон также предусматривает право Президента отрешить от должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ «в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ», «в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом». См.: ст. 19. Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

46 В Конституционном Совещании была предложена без успеха данная оптимальная, по нашему мнению, статья: В субъектах Федерации население избирает главу субъекта Федерации...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 12, с. 253.

47 См. ст. 9. Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

ской Федерации и субъектов Российской Федерации только установление общих принципов организации системы органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления (ст. 72/н К. РФ). А, наоборот, очень недвусмысленно установлено, что субъекты сами образуют органы государственной власти субъектов РФ. Ст. 11/2 Конституции РФ: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Здесь интересно обратить внимание на развитие данной конституционной нормы в первом абзаце Федерального закона «Об общих принципах организаций законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и настоящим федеральным законом.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на положение Конституции о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3/3 К. РФ). Ст. 32/2 К. РФ гласит: Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать на референдуме.⁴⁸

Всетаки новое положение уже названного федерального закона от 11 дек. 2004г., отменяющее прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ (началась, видимо, «очередная особая переходная фаза») после запроса депутатов Государственной Думы, рассматривалось Конституционным Судом РФ, который принял соответствующее постановление о соответствии Конституции РФ данного оспариваемого положения.⁴⁹ Нам показались убедительными научные выводы, предложенные в особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.г. Ярослав-

48 И еще в этой связи, можно обратить внимание на постановление Конституционного Суда от 18 января 1996г., в котором Конституционный Суд признал неконституционным избрание главы Алтайского края местным законодательным собранием. В этом акте Конституционный Суд пришел к выводу, что подобная процедура нарушает принцип разделения властей и право граждан избирать органы государственной власти.

49 Постановление от 21 декабря 2005г. N 13-П по Делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организаций законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Конституционный Суд РФ постановил: 1. «Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения, содержащиеся в пунктах, согласно которым гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

лавцева по данному делу.⁵⁰

Как известно, Постановление Конституционного Суда РФ действует непосредственно, окончательно, и не подлежит обжалованию. И поэтому данное конкретное Постановление Конституционного Суда РФ окончательно, то есть окончательно, пока будут действовать данные оспоренные изменения в вышеназванном законе от 11 декабря 2004г. Иными словами, это не запрещает российским законодателям, в случае, если, например, общественное мнение считает это необходимым, очередной раз внести изменения в данный федеральный закон (для которого, как известно, не требуется квалифицированного большинства) и вернуться, например, к прямым выборам глав исполнительной власти субъектов РФ. Опрос общественного мнения проведен нами (500 респондентов, представляющих 53 субъекта РФ), показывает, что большинство опрошенных (58,60 %) считает необходимым проведение прямых выборов руководителей государственного органа исполнительной власти субъектов РФ. (35,20 % опрошенных не считает это необходимым, 6,20 % опрошенных затруднились ответить).

Мы затронули лишь некоторые общие аспекты, объясняющие слабость позиций Федерального Собрания РФ. Теперь можно перейти к более детальному анализу отдельных конституционно-правовых отношений. Этот анализ мы начнем с вопроса об издании Президентами нормативных правовых актов.

50 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 20, с. 40.

§ 2. Полномочия Президента РФ по изданию подзаконных актов.

Конституция РФ (ст. 90/1) устанавливает, что «Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения».

В этой связи необходимо отметить тот факт, что окончательная версия ст. 90/1 К., одобренная Конституционным Собранием, была следующей: «Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Первый Президент РФ сам исключил, после завершения работы Конституционного Собрания, из окончательной редакции текста статьи 90/1 проекта Конституции часть вышеназванной нормы, которая создавала реальное ограничение: «в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».⁵¹

Конституция РФ также устанавливает, что «указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации» (ст. 90/2).

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90/3 К. РФ).⁵² Интересно отметить, что в Конституционном Собрании первоначально предполагался худший вариант, то есть необходимость

51 «Однако внешне «демократичная» декоративность нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может скрыть основной цели преобразований - отторжение народа от свободных выборов указанного должностного лица, что прямо противоречит принципу народовластия, так как в закрепленной в данном Федеральном законе «схеме» наделения полномочиями должностных лиц, народ, как самостоятельный субъект конституционных правоотношений, отсутствует...

Таким образом, ныне действующий порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (части 1 и 2).

В заключении хотелось бы выразить озабоченность тем обстоятельством, что государство, создаваемое на основе «управляемой» демократии и «властной» вертикали, о чем свидетельствует и новый порядок наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации, все больше преобразуется в «мегамашину», т.е. в общество, которое, включая всех своих членов, уподобляется огромной централизованно управляемой машине. Однако при всей своей привлекательности государство-«мегамашина» с неизбежностью обречено на саморазрушение, в основе которого лежит отторжение народа от власти, сопровождающееся приходом к управлению «мегамашиной» любого, кому будет «даровано» право доступа к ней на многочисленных уровнях бюрократической администрации».

52 В Конституционном Собрании обсуждалась и парадоксальная концепция, при которой «указам Президента Конституция не запрещает противоречить законам». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 10, с. 231.

непротиворечия указов Президента РФ только Конституции.⁵³ Интересно здесь еще обратить внимание на то, что в Конституции прямое упоминание о том, что акты Президента являются подзаконными, отсутствует, хотя в работе Конституционного Собрания это было предложено.⁵⁴

За эти годы было принято огромное количество президентских указов в тех сферах, в которых отсутствовали законы. Принимались они и по вопросам, урегулированным законом. В последнем случае свобода нормотворчества Президента России ограничивалась, поскольку его указы должны были соответствовать уже действующим законам.

С 1993 года, с момента принятия новой Конституции РФ, было издано около 2000 федеральных законов. На первый взгляд, такая особая активность законодательной деятельности впечатляет. Однако проблема состоит в том, что, по оценкам самих законодателей, им удалось принять только одну треть от того количества законов, которое необходимо было принять, чтобы реформировать старую правовую систему. Этот факт дает возможность понять настоящую силу президентских указов, которые действуют в очень широком поле общественных отношений, еще не урегулированных федеральными законами. При этом отметим, что очень небольшую часть данных «временных» подзаконных актов, указов Президента России утратили свою силу в связи с принятием федеральных законов.

Когда в сравнительном плане рассматриваются реалии России, Франции и США, нельзя не учитывать того факта, что в вышеназванных последних двух странах Конституции были приняты давно и законодательное поле в этих странах уже «хорошо обработано». Количество принимаемых законов, естественно, там намного выше, чем в России. В этих странах вся государственная жизнь, все общественные отношения становились уже объектом законодательного регулирования, и тогда деятельность Президентов, и в том числе нормотворческая, введена в достаточно жесткие рамки. Президенты не могут переступать за те границы, которые установлены в законах.

С другой стороны, следует обратить внимание на выводы профессора Мишина А. А. о том, что в правовой системе США огромная часть полномочий Президента была предоставлена ему не Конституцией, а законодательством Конгресса, который далеко не всегда делал это под нажимом

53 В Конституционном Собрании рассматривалась поправка Ярославского областного совета, где предлагалось, что акты Президента не должны противоречить не только Конституции, но и законам». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т.10, с. 230.

54 В Конституционном Собрании было также рассмотрено и в дальнейшем отклонено данное дополнение: «Акты Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Они носят подзаконный характер. См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 3, с. 245.

главы исполнительной ветви власти.⁵⁵

Итак, нормотворческие полномочия Президентов Франции и США имеют, в отличие от России, ограничения. Так, если в США нормативные акты Президента находятся в основном в рамках сферы исполнительной власти, то в России они распространяются на все сферы общественной жизни.

Остановимся и на том, как в США и во Франции действуют механизмы делегирования. Например, по Конституции Франции (ст. 38) определяются более широкие рамки делегированного законодательства: ордонансы Совета Министров теряют силу, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, установленного законом, разрешившим их издание.⁵⁶

Немного иные рамки делегированного законодательства установлены в США. Основным источником нормотворчества Президента служат законы, принятые Конгрессом. Через них Президенту делегируется возможность реализовывать задачи, допускаемые законодательством. Но одновременно с этим нельзя не отметить, что в США существенное количество приказов Президента имеет на практике самостоятельный характер. Даже в научной литературе можно обнаружить реальный количественный состав подобных «заменяющих» приказов.⁵⁷ И, кроме того, существует другой особый вид актов, которые основаны исключительно на собственных полномочиях Президента, прежде всего, как главнокомандующего. Такие приказы имеют еще более самостоятельный характер.

В Российской Федерации нормотворчество в основном развивается по двум главным параллельным направлениям: по линии законодательства и по линии указной нормотворческой деятельности Президента. Немаловажно подчеркнуть, что после принятия Конституции 1993г., Россия оказалась перед задачей создания фактически новой правовой системы при ситуации, как известно, острого конфликта, сильной конфронтации государственных органов, представляющих четко две оппозиционные политические стороны. Следовательно, можно констатировать, что не началась взаимокооперативная, гармоничная сотрудничество по восполнению пробелов права со стороны и Парламента и Президента РФ, а наоборот, не редко спешное одностороннее восполнение пробелов, каким-то образом конкурирующими между собой указами Президента и законами Парламента,

55 См.: Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М.: Наука, 1987, с. 50.

56 См., например: Французская республика. Конституция и законодательные акты (под ред. Туманова В.А.). М.: Прогресс, 1989.

57 По некоторым данным, в 90-е годы в США действовало около 15.000 исполнительных приказов, которые «нередко не только дополняют, но и, по сути, заменяют законодательство, регламентирующее разнообразные вопросы социально-экономической и политической жизни». Подробнее, см.: Д. А. Ковачев. Правительство, Министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1994, с. 41.

идущих иногда в разных политических и экономических направлениях.

Можно, безусловно, отметить, что подзаконные акты Президента РФ не совсем дополняют и развивают законы, а нередко являются «законозаменяющими». Так, профессор Ю.А.Тихомиров обоснованно подчеркивал, что «указы приобрели удельный вес самодовлеющих актов в правовой системе, подчас игнорируя и опережая принятие законов. Вводилось даже своего рода альтернативное правовое регулирование наряду с законом вместо его развития и конкретизации».⁵⁸

Д. А. Ковачев совершенно ясно раскрывает суть одной закономерности конституционной правовой материи: «Если исполнительный нормативный акт содержит диспозицию или санкцию какой-либо правовой нормы, то он обязательно по своей юридической природе становится законом».⁵⁹

При этом важно подчеркнуть существенный количественный перевес указов Президента по сравнению с законами, что, в первую очередь, объективно объясняется более сложной многоэтапной процедурой принятия законов.⁶⁰ Усложненный, многоэтапный процесс принятия законов Федеральным Собранием, предусмотренный в Конституции, на базе опыта первых прошедших созывов Государственной Думы, оказался небеспроблемным.

Безусловно, процесс принятия закона, в котором участвуют разные стороны: Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ, Правительство, сформированное Президентом РФ и т.д., довольно сложно структурирован. Результативность этого процесса должна сталкиваться с предусмотренной процедурой отклонения законов одновременно и Советом Федераций, и Президентом РФ. Практика показала и иной аспект, который усложнял законодательную деятельность парламентариев: требование заключения Правительства, предусмотренное в ст. 104/3 К. РФ. По обоснованному мнению С. В. Полениной: «достичь существенного увеличения числа принимаемых законов... можно лишь в незначительной степени, поскольку сама Конституция 1993 сориентирована на крайне замедленные темпы законодательного процесса...».

За более 13 лет действия Конституции РФ было издано более 10000 указов, в скором времени количество дойдет до 20000 указов⁶¹ (не считая довольно значительного количества распоряжений), и принято около 2000 законов.

58 См.: Ю.А. Тихомиров. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001, с. 132.

59 См.: Ковачев Д.А. Очерки конституционного права иностранных государств. М.: Спарк, 1999, с. 4. См.: Ковачев Д. А. О критериях оценки результатов сравнения в области государственного права. // Государство и право, 1992, № 10, с. 123. Подробнее об этом см. также: Ковачев Д. А. Закон или исполнительный акт. М.: Соц. законность, 1989, № 10.

60 См.: С. В. Поленина. Законотворчество в Российской Федерации. М.: 1996, с. 114

61 Подробнее об этом, см.: И. Марино. Республика указов. Правда России, 21-27 янв. 1998г., № 3 (130).

Следует обратить внимание также на то обстоятельство, что Конституция РФ позволяет президентской стороне принимать самое активное участие в законодательном процессе, реализовывая право внесения законопроектов в Государственную Думу, предлагая поправки к законопроектам, участвуя в согласительных комиссиях, осуществляя право вето и т.д.⁶² Интересно, как Президент может влиять и на внутренние вопросы рассмотрения законов в Парламенте. Например, в Совете Федерации относительно законов, не подлежащих обязательному рассмотрению СФ, по которым комитет предлагает одобрить федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты, Председатель Совета Федерации, как известно, может не вносить закон на рассмотрение Совета Федерации. На данном этапе, если Президент РФ среди других, настаивает на рассмотрении федерального закона палатой и не истек 14-дневный срок рассмотрения федерального закона, Председатель не вправе уже принимать такое решение.

Также важно подчеркнуть роль полномочного представителя Президента в двух палатах, фактически на всех стадиях законодательного процесса. Например, в нижней палате он имеет право участвовать в заседаниях ответственного комитета Государственной Думы при рассмотрении любых законопроектов, а не только представленных Президентом, на заседаниях Совета Государственной Думы, на любом открытом или закрытом заседании палаты, как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях, на согласительных комиссиях. В США нет полномочных представителей ни в Палате представителей, ни в Сенате. Ни Президент США, ни его полномочные представители не принимают участия в согласительных комиссиях между палатами. Зато в США существует Служба по связям с Конгрессом при Президенте США.

Во Франции тоже нет представителя Президента в Парламенте страны.

В России представители Президента присутствовали еще в работе объединенной комиссии по координации законодательной деятельности.

Что же касается «указотворчества», процесс подготовки и издания указов не предусматривает даже минимального способа согласования, обсуждения президентских указов или просто предварительных консультаций со стороны федерального Парламента. Указы и распоряжения Президента РФ (ст.90 Конституции РФ), как известно, издаются самостоятельно, они не подлежат никаким контрагнациям, либо подтверждениям со стороны Парламента или Правительства. Исключение касается только утверждения указа Президента Российской Федерации о введении военного положения (пункт «б» части первой статьи 102 Конституции) и утверждения указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения

62 (Создана распоряжением Президента РФ Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности 26 ноября 1994г. – Тем же распоряжением первый Президент РФ назначил 47 членов комиссии).

со стороны Совета Федерации (пункт «в» части первой статьи 102).

На наш взгляд, можно было бы увеличить перечень указов, требующих утверждения одной из палат.

По некоторым оценкам, в 1995 году около 75% всех изданных Президентом РФ указов являлись нормативными.⁶³ На современном этапе данный процент снизился, но остался, по нашим наблюдениям, все-таки очень высоким.⁶⁴ Нам кажется, что это не простая задача для юристов, для правоприменителей скрывать нормативное содержание одного конкретного правового акта, в том числе указа Президента РФ, и определять его только как абсолютно нормативным, либо не нормативным. Это может быть и небесспорным, могут быть разночтения.⁶⁵

В оценке указов Президента мы придерживаемся той точки зрения, что желательно в самой Конституции или хотя бы в федеральных законах определить те ограниченные сферы, в рамках которых Президент может издавать правовые акты нормативного и ненормативного характера.

В этой связи также можно отметить, что если по мнению Президента РФ, Парламент вторгается в компетенцию органов исполнительной власти или превышает свои контрольные полномочия, он может просто отклонить принятый им закон. В реальной жизни многие законы Федерального Собрания были отклонены Президентом, особенно в первоначальной фазе после принятия Конституции, в том числе по этой причине. С другой стороны, Парламент в отношении президентских указов, вторгающихся в его сферу деятельности, не наделен подобными средствами прямого противодействия. Единственное, что Парламент может осуществить, наравне с иными, указанными в Конституции, органами государственной власти РФ, среди которых сам Президент РФ, это обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности нормативных актов Президента РФ, либо с запросом о разрешении споров о компетенции. По нашему мнению, это один из многих ярких примеров разнокачественной формы взаимозащиты между Президентом и иными высшими органами государственной власти.

63 См.: В.В. Лапаева. Источники права Российской Федерации. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 1995, с. 28.

64 По некоторым наблюдениям, принято более двух тысяч нормативных указов Президента РФ. См.: Какими быть законам XXI века? По материалам научной теоретической конференции, посвященной 75- летию ИзиСП /Журнал Российского права, № 3, 2001, с. 26.

65 Уже тогда в Конституционном Совещании поднимался данный вопрос. См: Б. А. Страшун: «У меня, по правде говоря, вызывает большое сомнение само основание деления актов на нормативные и не нормативные, потому что те акты, которые мы привыкли считать индивидуальными, они тоже несут в себе определенную печать нормативности, причем могут действовать неопределенно долгое время и должны исполняться подчас неопределенным кругом лиц. Поэтому я бы эту поправку не принимал. Думаю, что этого термина «ненормативные» лучше избежать вообще.

См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 6.

Президентская сторона часто объясняла масштабное издание президентских указов большой загруженностью Парламента, срочностью принятия необходимых законов и, следовательно, наличием многих важных сфер общественной жизни, оставшихся без необходимого регулирования. Общеизвестно, что Первый Президент РФ Б. Н. Ельцин заявил: «пока нет соответствующих законов, указы Президента остаются полноценной правовой базой для возникновения, прекращения и изменения тех или иных отношений».

В результате, в России роль законодательного регулирования Парламентом общественной жизни страны оказалась значительно менее заметной. Этот вывод, в частности, подтверждается тем фактом, что количество нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти значительно превышает количество законодательных актов.⁶⁶

Следует отметить также ослабление роли федерального закона в результате появления большого числа договоров, подписанных Президентом РФ, либо Председателем Правительства РФ и главами исполнительной власти субъектов Федерации и несколько сот исполнительных соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Они де-факто ослабили роль Парламента, существенно сузив сферу федерального законодательного регулирования⁶⁷.

Указанные факторы ослабляли роль федерального закона. А возникший вакуум, как уже было отмечено, во многом заполнялся указами Президента, которые издавались практически по всем вопросам общественной жизни без ограничений. Столь широкое развитие указного права Президента, безусловно, было предопределено также тем, что авторы Конституции четко не определили в основном законе страны вопросы, по которым Президент имел право издавать подобные акты.

Приходится констатировать, как эту практику поддержал и усилил Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996г. № 11-П он указал, что Президент РФ может издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, но при условии, что эти указы не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во

66 Об этом, см. также: Стенограмма семинара по проблемам кодификации российского законодательства. Государственная Дума. Федеральное Собрание, 30.05.96.

67 По нашему мнению, существенно улучшена процедура принятия данных договоров, принятием Федерального закона от 4 июля 2003г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который предусматривает процедуру согласования (одобрения) договоров с законодательными органами. В ч. 4 ст. 26-7 предусмотрено первоначальное одобрение договора Парламентом субъекта Федерации. После этого подписывается Президентом РФ договор, который должен затем утверждаться федеральным законом.

времени должно быть ограничено периодом до принятия соответствующих законодательных актов.⁶⁸ Ситуация немного изменилась, когда в другом Постановлении Конституционного Суда (от 27 января 1999г. № 2-П) было установлено: «Само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса, принятия именно федерального конституционного или федерального закона»⁶⁹.

Нам кажется, что лучшим вариантом для любого государства является то, что правовое регулирование всех основных общественных отношений, требующих законодательного регулирования, максимально обеспечивалось бы законами, а не подзаконными актами.

Многие специалисты признают нерешенность проблемы соотношения или обеспечения баланса законов и актов Президента РФ. Эта проблема усугубляется также тем, что нормы законов в отдельных случаях нарушаются либо игнорируются и, что, может быть, самое главное, до сих пор не существует строгой ориентации всех государственных и иных структур на выполнение законов.⁷⁰

В свое время эту проблему попытались решить законодатели посредством проекта федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», одобренного в первом чтении Государственной Думой осенью 1996г. Они предложили разграничить компетенцию Президента в сфере нормотворческой деятельности. Но эта попытка в силу многих причин оказалась несостоятельной.⁷¹

68 Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996, № 3.

69 Российская газета от 10 февраля 1999г., № 25 (2134).

70 См.: Ю.А. Тихомиров. Теория компетенции. М: Юринформцентр, 2001, с.73.

71 По мнению Д. А. Ковачева, который совершенно обоснованно в плане теории права выступает против принятия данного законопроекта: «Наука государственного права говорит о том, что компетенция государственных органов, в том числе и компетенция Правительства, должна быть закреплена только в Конституции. Этот вывод имеет исключительно важное политическое и практическое значение, ибо, если компетенция государственных органов будет регламентироваться посредством обычных законов, то, с одной стороны, структура государственного механизма будет весьма нестабильной, а, с другой, - Конституция перестанет играть роль Основного закона государства. См.: Ковачев Д. А. Экспертное заключение на проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу депутатом Думы М. А. Митюковым от 10/11/94. См. также: Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003. При данной реальной обстановке правовой системы России и при существовании значительных пробелов в этой сфере, все - таки, данный ф. з., на основании научных разработок ученых ИзиСП, сможет играть существенную положительную роль. А именно: для более четкого порядка установления иерархии нормативных правовых актов РФ, разъяснения нормативных правовых актов, отмены нормативных правовых актов и т. д. См.: Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня. Ю. А. Тихомиров, Т. Н. Рахманина, А. Т. Хабибулина. Журнал Российского права. N. 5, 2006, с. 88.

В отличие от России, общественно-политическая жизнь США регулируется законами в значительно большей степени.

Конституция США гласит четко: «Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей» (раздел 1 статьи 1).

Право Президента издавать нормативные акты прямо не предусмотрено в Конституции США. Это обстоятельство сдерживало нормотворческую деятельность Президента особенно в первоначальной фазе после принятия Конституции – в США, по крайней мере, с конца XIX века, Президент обладает очень широкими нормотворческими полномочиями. Практика показала полностью реальный потенциал нормотворческих возможностей Президента США.

Кроме того, Конгресс США сам делегирует многие свои полномочия Президенту, разрешая ему восполнять пробелы в правовом регулировании. Такие акты Президента США издаются в основном с целью конкретизации законодательных норм. Речь здесь идет о «нормотворческом конкретизирующем законодательстве».

Следует особо подчеркнуть, что федеральные законы, по требованию Верховного Суда США, должны содержать четкие основные принципы и стандарты нормативного регулирования в рамках делегированного нормотворчества.⁷² И только в отдельных сферах (внешней политики, руководства вооруженными силами) нормотворческие полномочия Президента США не имеют таких жестких ограничений.

Иные механизмы сдерживания нормативного правотворчества использованы Конституцией Франции: «Акты Президента Республики контрастируются Премьер-министром и, в случае необходимости, ответственными министрами»⁷³ (статья 19). Без этого акты Президента Франции не будут иметь юридической силы. Исключения допускаются только в отдельных случаях, предусмотренных в статьях 8, 11, 12, 16, 54, 56 и 61 Конституции Франции. В частности, не контрастируются акты о назначении Премьер-министра, о проведении референдума, о роспуске Национального Собрания, о чрезвычайном положении. Но эти акты принимаются либо с учетом

72 Подробнее об этом см.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998, с. 103.

73 В России в Конституционное Совещание поступило и затем было отклонено предложение о том, что «указы Президента по вопросам, относящимся к ведению Правительства, подлежат обязательному визированию». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 3, с. 250.

Проф. Б. А. Страшун, например, в Конституционном Совещании сделал такое предложение: «Но здесь уже в силу Конституции Президент получит возможность восполнять законодательные пробелы. Я думаю, что такую возможность ему надо предоставить. Может быть, оговорить это требованием контрастирования правительственной. Это другое дело. Но мне кажется так». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 7, с. 44.

мнения законодателей, либо после консультаций с Премьер-министром и председателями палат Национального Собрания, Конституционным Советом. Единолично Президент Франции принимает указы по крайне ограниченному кругу вопросов.

А теперь вернемся к России и рассмотрим, какие меры используются для сдерживания нормотворчества Президента. Прежде всего отметим, что согласно вышеуказанному постановлению Конституционного Суда РФ, Президент может принимать указы временного характера, регулирующие общественные отношения, и эти указы действуют до тех пор, пока не приняты законы. Казалось бы, действие указов сдерживается временным фактором – до принятия законов. Однако, все не так просто, как кажется на первый взгляд. С появлением законов, указы Президента должны утратить силу, но проблема в том, что концепция указа и, в первую очередь, политико-экономическая и концепция будущего закона могут не совпадать. В этом нет ничего противоестественного. Так часто происходило в период сильных конфронтационных столкновений первого Президента РФ и первой (и еще больше второй) Государственной Думы Федерального Собрания. Система нормотворчества в теоретическом плане будет сталкиваться с такой проблемой. На основе указа и его концепции несколько лет развиваются общественные правовые отношения. С появлением федерального закона эти отношения должны измениться. Тем самым, нарушается один из самых фундаментальных принципов права – стабильности правового регулирования.

Конечно, не только в России, но и в других анализируемых нами странах наблюдается тенденция к существенному ослаблению роли закона. А между тем, несомненно, требуется повышение его значимости, что послужит делу укрепления права в целом.

На данной фазе в России необходимо объединить усилия для того, чтобы действительно роль, авторитет закона смогли возрасти в пользу, в том числе стабильного правового пространства, и вообще, в пользу реальной конкретизации основополагающего принципа верховенства закона. Сказанное не умаляет необходимости подзаконного нормотворчества Президента, либо Правительства РФ, особенно на переходном этапе, в чрезвычайных ситуациях, при отсутствии законов. Но оно должно быть введено в четкие рамки, например, с использованием определенных механизмов делегирования.

Так, Государственная Дума может обратиться к Президенту с постановлением, в котором ему будет предложено своим указом урегулировать какие-либо конкретные отношения. Интересно отметить, что на самом деле подобные обращения имели место на практике. Например, Государственная Дума, после принятия Конституции, по причине отсутствия закона о наградах, просила Президента, чтобы он своими указами установил новые

награды. Подобный механизм создал бы систему продуманного или планируемого делегирования.

Рассмотрим еще один механизм. Во Франции акты Правительства утверждаются специальным законом, а законодательная процедура предполагает прохождение акта через обе палаты. По ст. 38 Конституции Франции: «Правительство может для выполнения своей программы обратиться к Парламенту за разрешением осуществления, путем издания ордонансов в течение ограниченного времени, мероприятия, обычно входящие в область законодательства». При этом Конституцией предусмотрен ряд гарантий. Ордонансы могут быть приняты Советом Министров только после заключения Государственного Совета. Но самое главное, они «теряют силу, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, установленного законом о делегировании полномочий» (статья 38).

Данный механизм по Конституции Франции не применяется к актам Президента. Но его концепция может быть использована в российской правовой системе с целью установления некоторых ограничений нормотворчества Президента РФ. Российскими учеными предложены механизмы, установившие конституционные рамки по отношению к указам Президента. «Подобные конституционные рамки могут, например, состоять в предоставлении Президенту Российской Федерации права издавать указы законодательного характера, которые могли бы действовать в течение оговоренного в Конституции срока, например, не более года. Если в течение этого срока Президент или Правительство Российской Федерации по его поручению не проведут через Парламент соответствующий закон, то тогда прекращается действие указа».⁷⁴

Интересно отметить, что сразу после принятия Конституции РФ Президент РФ сам использовал отдельные элементы подобного механизма. Так, Указ от 22 декабря 1993г. № 2263 «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» предусматривал его передачу на рассмотрение Федерального Собрания.⁷⁵

Применение подобной процедуры возможно, например, для особо важных указов. Тем самым, был бы сделан хотя бы определенный шаг вперед в формах правового регулирования общественной жизни со стороны Президента РФ. К сожалению, эта практика не утвердилась. В отсутствие конституционных механизмов, предусматривающих подобную процедуру, практика пошла по пути издания указов без каких-либо, даже предварительных консультаций со стороны Парламента.

Обращаясь к этому аспекту, профессор Авакьян С. А. раскрывает суть вопроса: «В сентябре-декабре 1993г., до начала работы Федерального

74 См.: А. В. Мицкевич. Соотношение закона и указа Президента Российской Федерации // Конституция – закон – подзаконный акт. М.: Юридическая литература, 1994, с. 57.

75 Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1993г., № 52, с. 5069.

Собрания, Президент несколькими десятками своих указов урегулировал многие общественные отношения. Немало указов сопровождалось пометкой: внести на рассмотрение Федерального Собрания. Спрашивается, для чего: одобрения, поддержки, утверждения? Но по Конституции ничего подобного для Парламента в отношении актов Президента не предусмотрено. Кстати, и отрицательная оценка не приостановила бы действия указов!»⁷⁶

По некоторым данным, практически каждый третий федеральный закон содержит поручения Правительству РФ подготовить и принять соответствующее постановление.⁷⁷ Нам видится развитие подобной практики предоставления Парламентом Правительству полномочий принимать необходимые нормативно-правовые акты в развитие федеральных законов более верным, чем самостоятельное издание президентских указов.

На практике, как показывает содержательный анализ нормативных указов, они совсем не связаны с федеральным законом. Только для 19% нормативных указов Президента за 2000 год основанием издания стал соответствующий федеральный закон.⁷⁸

Рассмотрим теперь практику издания Президентом РФ распоряжений.

Некоторые российские конституционалисты считают, что различия между указами и распоряжениями состоит в том, что первые, по общему правилу, должны иметь нормативный характер, то есть содержать строго обязывающие нормы. Распоряжения Президента, напротив, не должны быть нормативными. Однако на практике эта грань часто нарушалась. Можно привести много примеров распоряжений, имеющих нормативное значение.⁷⁹ Можно констатировать, что Конституция устанавливает для данных двух видов актов одинаковую обязательную силу «...для исполнения на всей территории Российской Федерации» (ст. 90/2) и еще устанавливает общее понятие только нормативных актов Президента РФ (ст. 125/2/а). Более предпочтительным нам кажется деление на такие акты, как акты индивидуального характера (распоряжения) и акты общего характера (указы), и здесь можно отметить, что грань часто нарушалась.

Обратим внимание еще на один аспект издания президентских указов, а точнее на указы, предусматривающие расходы из бюджета. На законы, предусматривающие подобные расходы, как известно, требуется обязатель-

76 См.: Авакьян С. А. Проблемы конституционного права – Президент Российской Федерации: эволюция конституционного правового статуса. // Вестн. Моск. ун-та., сер. 11 право, 1998, № 1, с. 31.

77 Сырых В.М. Законодательная техника. М., 2000, с. 174.

78 См.: Иванов С. А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта. М., 2001, с. 21.

79 На это явление обратил внимание, в частности, Л. А. Окуньков См.: Л. А. Окуньков. Президент Российской Федерации – Конституция и политическая практика. М., 1996, с. 88.

ное заключение Правительства, а для президентских указов, предусматривающих расходы из бюджета, никаких заключений со стороны Правительства не требуется. В Конституционном Совещании рассматривалось интересное предложение Хабаровского края, предусматривающее контроль над подобными конкретными указами: «указы Президента, связанные с расходованием бюджетных средств, распоряжением госимуществом, требуют контрасигнации соответствующим министром или руководителем ведомства». ⁸⁰ Итак, фактически Конституция РФ не определяет некоторых необходимых границ для издания подзаконных актов Президента РФ. ⁸¹

В этой связи совершенно обоснованно Д. А. Ковачев критикует сложившуюся практику ⁸², полагая, что это дает возможность для «легальной узурпации законодательной власти».

Тенденция ослабления закона в пользу использования подзаконных временных актов исполнительной власти наблюдается как в России, так и в других анализируемых нами странах. Этому явлению необходима противостоящая реакция в пользу безусловной защиты закона. Необходимо защищать закон на всех уровнях, и в первую очередь, на уровне Конституции. И в этой связи, хотелось бы обратить внимание на отсутствие некоторых механизмов защиты закона в Конституции РФ. Если, с одной стороны, Конституция указывает на обязанность всех государственных органов соблюдать Конституцию и, в том числе, законы, то ⁸³ с другой стороны, в плане защиты законов существует существенный пробел, поскольку Конституция регулирует компетенцию Президента РФ защищать только Конституцию, а не законы. ⁸⁴ Здесь интересно обратить внимание на то, что первоначальная лучшая версия данной ст. Конституции, разработанная в Конституционном Совещании, наоборот предусматривала компетенцию Президента защищать в том числе и законы. ⁸⁵

80 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, т. 10, с. 230.

81 В Конституционном Совещании рассматривались некоторые конкретные ограничения. По словам С. М. Шахрая: «Все полномочия Президента как главы исполнительной власти, или почти все, авторами проекта были исключены. В частности, Президент не в праве издавать указы хозяйственного, экономического характера...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 7, с. 174.

82 См.: Д. А. Ковачев. Проблемы конституционного права. М.:Олита, 2003, с. 30.

83 Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы (ст.15/2 К. РФ).

84 При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу: «клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации... (ст. 82/1 К. РФ).

85 См., например: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 3, с. 247.

§ 3. Право законодательной инициативы Президента РФ.

Перед тем, как раскрыть слабость российского парламента и сильные прерогативы Президента РФ в законодательной сфере, хотелось бы остановиться на опыте Франции, в которой по Конституции предусмотрено также слабое конституционное положение Парламента с сильно ограниченными полномочиями в самой законодательной сфере (как увидим позже). Парламент поставлен в унижительное ограниченное положение законотворческой деятельности, в пользу не ограниченной, наоборот, нормативной деятельности исполнительной власти в лице Правительства. Самый яркий пример данного явления - это ст. 34 Конституции Франции: «Законы принимаются Парламентом. Закон устанавливает нормы, относящиеся к:...». Данная статья унижительным образом устанавливает ограниченный особый перечень вопросов, по которым разрешено принимать законы. Еще ст. 40 Конституции Франции устанавливает следующее конкретное ограничение: Предложения и поправки, внесенные членами Парламента, не могут быть приняты, если следствием их принятия явится либо сокращение государственных ресурсов, либо увеличение государственных расходов. В этом направлении идет и ст. 41 Конституции Франции: Если в ходе законодательной процедуры обнаружится, что предложение или поправка не относятся к области закона или противоречат делегированию полномочий, проведенному в соответствии со статьей 38, то Правительство может заявить об их неприемлемости. В случае разногласий между Правительством и председателем соответствующей палаты, Конституционный Совет по просьбе той или другой стороны выносит решение в восьмидневный срок.

В России по Конституции Президенту РФ предоставлено в законодательном процессе право законодательной инициативы.⁸⁶ Подчеркивается, что Президент имеет право выступать с законодательной инициативой без каких-либо ограничений⁸⁷ по любому вопросу, в том числе о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Конституция РФ, как известно, предусматривает сочетание в руках Президента РФ права законодательной инициативы и права на отклонение законов. Реальная политическая жизнь показала, что сочетание таких полномочий в руках Президента превращает

86 Кроме того, Президент может влиять на законотворческий процесс в фазе представления в Государственную Думу перечня законопроектов перед началом каждой очередной парламентской сессии.

87 Практика показывает, что полномочия Президента РФ в данной сфере проникают и в законотворческую деятельность самого Правительства. Показательный пример это Указы Президента об образовании разнотипных правительственных комиссий по вопросам законотворческой деятельности. Так, например, Первый Президент РФ издал указ от 21 апреля 1996г. «О комиссии Правительства Российской Федерации по совершенствованию налогового законодательства», которым поручил Правительству Российской Федерации сформировать указанную комиссию (СЗ РФ, 1996, № 17, с. 1960).

его, по сути, в равноправного, наряду с Федеральным Собранием, участника законодательного процесса. Кроме того, как известно, существенная часть законопроектов вносится в Государственную Думу Правительством по поручению Президента РФ. Регламент Правительства РФ устанавливает обязанность Правительства информировать Президента РФ о ходе выполнения поручений Президента РФ по подготовке законопроектов.

Многие конституционалисты критически относились к наделению Президента правом законодательной инициативы.⁸⁸

В этой связи следует обратить внимание на некоторое противоречие, существующее между ролью Президента как политического лидера, инициирующего новое законодательство, и ролью Президента как гаранта Конституции. Если он выступает с законодательной инициативой, он не может беспристрастно оценивать ее.

Президент РФ выступает в качестве некоего арбитра законотворческого процесса, и в то же время политического участника этого процесса. Можно еще привести пример, когда в Государственной Думе обсуждаются два, если не больше, конкурентных законопроекта.⁸⁹ Сложно проявить беспристрастность, на основании которой Президент РФ может их оценить не только на заключительном этапе, но и на всех этапах законодательного процесса посредством деятельности полномочных представителей Президента РФ в классических этапах трех чтений, и еще важнее на этапе «нулевого чтения».⁹⁰

Неслучайно, некоторые российские ученые выдвигали тезис о лишении Президента права законодательной инициативы и перенесении центра тяжести этой работы на Правительство.⁹¹

88 См., например: Дубов И. А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право, 1993, № 10, с. 28-29; Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996, с.115; Авакьян С. А. Федеральное Собрание-Парламент России. М., 1999, с. 279).

89 Конкретный пример, в Государственной Думе второго созыва обсуждались одновременно два проекта ФЗ «О чрезвычайном положении», один из которых был внесен Президентом РФ.

90 «Нулевое чтение представляет собой отработку законопроектов в режиме предварительного согласования, в результате чего определяются приоритеты опережающих действий противоборствующих сторон, оттачиваются лоббистские механизмы воздействия». См.: Любимов А. П. Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов / Представительная власть XXI Век: законодательство, комментарий, проблемы, 2005, 1(61), с. 3.

91 В Конституционном Совещании Т.Г. Морщакова выдвинула спорное предложение создать сферы исключительной компетенции Правительства: «...Правительство обладает правом законодательной инициативы. По определенным вопросам только ему принадлежит эта инициатива. Если здесь возникает ситуация, когда обойти ее невозможно, тогда Правительство может поставить одновременно с внесением определенного законопроекта вопрос о своей отставке в случае неодобрения этого проекта». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 13, с. 56.

При этих сценариях Президент РФ должен был ограничиться только правом вето на любой принятый Федеральным Собранием закон.

В процентном отношении доля законопроектов, внесенных в 1993-1995г. г. Президентом РФ, составляет 10%.⁹² В последующие годы (1996 – 2000 гг.) эта пропорция не изменилась⁹³. При этом отметим, что по данным Администрации Президента РФ приблизительно 60-70% законопроектов, внесенных Президентом РФ, вступили в законную силу.⁹⁴ Проанализировав реальную конституционную практику внесения законопроектов в Государственную Думу со стороны всех субъектов законодательной инициативы, можно сделать следующий вывод: значимость законопроектов, разное внимание, которое им уделяется, скорость их прохождения и потенциальный успех определяются в зависимости от того, какой орган государственной власти вносит законопроект. Законопроекты, внесенные Президентом РФ, являются приоритетными и рассматриваются в первоочередном порядке, иногда с использованием ускоренных процедур на всех стадиях законодательного процесса.⁹⁵

Фактически совсем иной «законодательный скоростной режим» имеют, уже вне зависимости от качества, законопроекты, внесенные самими законодателями. Они, как правило, несмотря на некоторые исключения, приоритетного режима не имеют. В еще меньшей степени имеют шансы на успешное прохождение те акты, которые внесены, например, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Во Франции законодательная инициатива исполнительной власти имеет тоже приоритет, но здесь речь идет не о Президенте Республики, а о Правительстве.⁹⁶

Законопроекты обсуждаются в Совете Министров после заключения Государственного Совета (статья 39 Конституции Франции). Таким образом, каждая законодательная инициатива Совета Министров проходит, до внесения законопроекта в Парламент, несколько стадий коллективного обсужде-

92 Парламентаризм в России. М.: Фонд Парламентаризма в России, 1996, с. 31

93 См.: Федеральное Собрание – Парламент РФ – Государственная Дума (1996 – 1999). Аналитическое управление. Информационно – аналитический бюллетень. М., 1999, с. 6.

94 См.: Иван Марино. Президент и Федеральное Собрание. Интервью с полномочным представителем Президента РФ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ // Право и экономика, 3/2000, с. 4.

95 Например, Полномочный представитель Президента в Государственной Думе может предложить принятие законопроекта сразу в первом чтении, исключая процедуры второго и третьего чтений. (Некоторые примеры проиллюстрированы в книге И. И. Шувалова. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М.: Норма, 2004, с. 101.

96 Например, по ст. 48 Конституции Франции: «повестка дня заседаний палат включает в приоритетном порядке и последовательности, установленной Правительством, обсуждение законопроектов, внесенных Правительством, и законодательных предложений, одобренных им».

ния, вначале в Государственном Совете, а затем в Совете Министров.

В Российской Федерации, законопроекты, внесенные Президентом РФ, это – плод работы самого Президента и его аппарата. Никаких коллективных обсуждений они не проходят, что объясняется самой природой института президентской власти, не имеющей коллективных форм.

Вместе с тем, отметим, что и Президент Франции полностью не отстранен от круга участников законодательной инициативы. Согласно статье 18 Конституции, он может направлять в палаты Парламента послания, в которых нередко содержатся проекты (предложения) законодательных реформ.

Кроме того, Президент Франции может немного влиять на законопроекты, разрабатываемые Правительством, например, путем составления повестки заседаний Совета Министров, особенно в тех случаях, когда и Президент, и Председатель Совета Министров принадлежат к одной и той же политической коалиции. Но, конечно, данные возможности далеко неравноценны официальному праву внесения законопроектов, предусмотренного в Конституции РФ.

В США Конституция непосредственно не закрепляет право Президента на законодательную инициативу. Но необходимо иметь в виду положения раздела третьего статьи 2 Конституции США: «Президент периодически предоставляет Конгрессу информацию о положении Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными...». По мнению многих конституционалистов, эта норма позволяет Президенту США не только определять программу законодательной деятельности, но и влиять на другие стадии законодательного процесса. Вместе с тем, Президент формально лишен права законодательной инициативы. Иницилируемые им законопроекты он вносит в Конгресс США через близких ему депутатов. Иной инструмент давления на Парламент со стороны Президента США - право созыва специальных (внеочередных) сессий Конгресса. В случае разногласий между палатами он определяет время и сроки прерывания сессий. Отметим в этой связи, что по статье 99 Конституции РФ «Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока». Основание для такого досрочного созыва Конституция не устанавливает. Значит, и не установлены пределы для Президента, который имеет право по своему усмотрению принять это существенное в особых контекстах решение. Очень важно отметить, как данный вопрос получил своеобразное нормативное развитие в Постановлении Конституционного Суда РФ в 1996г.: «Президент РФ принимает меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса.⁹⁷ В данной части постановления Конституционного Суда РФ можно обнаружить конкретный

97 См.: СЗ РФ, 1996, 18, с. 2253.

пример компонента правотворческих полномочий Конституционного Суда РФ, о которых поговорим позже.

Итак, по некоторым статистическим данным, в США до 30% всех законопроектов исходит от исполнительной власти.⁹⁸

Таким образом, Конгресс США утратил право «исключительных» полномочий по разработке и принятию законов. Сегодня и Президент, и многие другие ведомства исполнительной власти США в той или иной мере участвуют в законодательном процессе. Они дают импульс развитию законодательной стратегии, их инициативы заметны на всех стадиях принятия законов.⁹⁹ Отметим также высокую результативность этих инициатив. Около, если не более 50% проектов, предложенных исполнительной властью, Конгресс одобряет. По словам Мишина А. А. и Власихина В. А. «в принципе есть все основания говорить о высокой результативности реализации Президентом его «экстраконституционного» права законодательной инициативы. Глава исполнительной власти США прочно занимает позицию «главного законодателя страны».¹⁰⁰

Вместе с тем, следует обратить внимание на следующее обстоятельство. Поскольку только члены Конгресса США имеют право вносить законопроекты, Президент поставлен перед необходимостью налаживать конструктивное взаимодействие и сотрудничество с законодателями. Эффективность влияния Президента в Конгрессе, конечно, в основном, зависит от того, какая партия имеет большинство в Палате представителей и в Сенате. В том случае, если Конгресс контролируется партиями, противостоящими партии Президента, влияние Президента ослабевает, особенно в вопросах бюджетной политики.

Рассмотрим другой аспект российской практики, с помощью которого Правительство может, таким образом, затормозить почти любой закон. Это может чисто теоретически касаться, в том числе, и законодательной инициативы Президента РФ, хотя в меньшей степени, чем может касаться иных государственных органов с правом законодательной инициативы, в первую очередь, как показывает практика, парламентариев. По Конституции «законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ» (ст. 104). В концепции

98 См.: Лафитский В.И. Законодательный процесс. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Парламент и Президент (опыт зарубежных стран). М.; 1995, с. 26.

99 См.: Боботов С. В., И. Ю. Жигачев. Введение в правовую систему США. М., 1997, с. 80.

100 См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М.:Международные отношения, 1985, с. 100.

ст. 114 -3 Конституции РФ Правительство осуществляет некие контрольные полномочия к законопроектной деятельности государственных органов, в том числе Президента РФ (в пользу которого исключение не предусмотрено), следовательно, на основании этого, с точки зрения теории, Правительство должно проявлять беспристрастность, должно держать неизбежную дистанцию, основываться исключительно на выводах по расходам из бюджета.¹⁰¹ В этой связи, некоторые решения Президента противоречат данной концепции, яркий пример - решение Президента назначать своим полномочным представителем в Государственной Думе Федерального Собрания для рассмотрения конкретных законопроектов заместителей Председателя Правительства и Федеральных Министров.¹⁰²

В США у исполнительной власти страны нет подобных конституционных механизмов препятствия и ограничений по отношению к законам, принятым Парламентом. А в Конституции Франции существуют еще более существенные осложнения, среди которых: статья 40 К., предусматривающая, что предложения и поправки, выдвигаемые членами Парламента, не могут быть приняты, если следствием их принятия явится либо сокращение государственных ресурсов, либо увеличение государственных расходов.

101 (Российская газета, 2002, 17 ноября). Можно еще отметить, что в Конституционном Совете предлагалась и обсуждалась иная статья, создающая даже некое «эксклюзивное» право законодательной инициативы Президента в данной сфере: «Проект федерального бюджета, законопроект о введении, об отмене налогов, об освобождении от их уплаты...другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Федеральное Собрание не иначе, как по предложению Президента Российской Федерации...». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 4, с. 220.

102 Яркую противоречивость иллюстрирует практика в России, когда Президент РФ назначил Председателя ЦИКа, который должен быть органом *super partes*, а не органом-участником законодательного и политического процесса, представителем Президента РФ по обсуждению в Государственной Думе ФС конкретного законопроекта.

§ 4. Право отклонения законов Президентом РФ.

Перейдем к анализу взаимоотношений Президента и Парламента на следующей фазе законодательного процесса, рассмотрев право отклонения законов Президентом и его последствий в законодательном процессе.

По некоторым данным, в 1994-1995 гг., то есть за время первой Государственной Думы, Президент РФ в среднем отклонял каждый четвертый закон, принятый Государственной Думой.¹⁰³ И только в очень редких случаях законодателям удалось преодолеть вето Президента.

Как нам представляется, в самих положениях Конституции РФ существуют все предпосылки для создания плохих взаимосвязей между двумя Палатами Федерального Собрания.

По Конституции, у палат Федерального Собрания разные законотворческие компетенции, отсутствуют гарантии совпадения планов законотворческих работ двух палат.

К сожалению, приходится констатировать, что двухпалатная парламентская система, предусмотренная Конституцией 1993 года, не содержит достаточных условий, необходимых для создания единого, компактного и, следовательно, сильного законодательного органа власти.

В Российской Федерации так и остается нерешенной задача налаживания сотрудничества двух палат в целях обеспечения большей эффективности законодательной деятельности.

Двухпалатная система в РФ характеризуется не только самостоятельностью палат, но и разным порядком их формирования. Это облегчает действия Президента по противодействию тем законопроектам, которые его не устраивают.

Еще две палаты Федерального Собрания заседают отдельно (ст. 100 К). В Конституционном Совете было обращено внимание на необходимость содействия более эффективной совместной работе Федерального Собрания. Например, позиция Б. Н. Топорнина заключалась в следующем: «...совместное заседание необходимо, потому что для решения чрезвычайно важных, наиболее важных вопросов для всей страны нужно, чтобы решения принимались обеими палатами, которые вместе олицетворяют в большей степени общество и представляют разные его слои, разрезы, группы, народы и так далее».¹⁰⁴

По данным аппарата Государственной Думы¹⁰⁵ «за период работы Государственной Думы второго созыва было принято около тысячи законов, свыше 700 подписаны Президентом. За время работы Государственной

¹⁰³ Законодательный процесс в России: граждане и власть. М., 1996, с. 71.

¹⁰⁴ См. Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 8, с. 23.

¹⁰⁵ См.: Елчев В.А. Государственная Дума- роль и место аппарата в законодательном процессе. М., 1999, с.58

Думы второго созыва было отклонено около 400 законов, принятых Государственной Думой».¹⁰⁶

Статистика показывает, что частое использование вето Президента оказывает серьезное воздействие на результативность законотворческой работы Государственной Думы. К этому надо добавить данные об отклонении Советом Федерации законопроектов, принятых Государственной Думой. За годы работы Государственной Думы второго созыва (по состоянию на 26 ноября 1999г.) Советом Федерации было отклонено 23% из тех 971 проектов, которые были приняты Государственной Думой.¹⁰⁷ Из отвергнутых законов 23% были отклонены Советом Федерации, а 20% - Президентом Российской Федерации.

Право отклонения закона Президентом регулируется статьей 107 Конституции РФ. Конституция не перечисляет оснований для отклонения законов. В теоретическом плане, согласно концепции Конституции РФ, Президент РФ в качестве гаранта Конституции должен был бы действовать, не исходя из интересов одной только ветви власти, то есть исполнительной, но из интересов всех ветвей государственной власти, например, действовать в интересах защиты конституционного правового пространства. Можно, действительно, констатировать тот факт, что чаще всего Президент отклоняет законы по общим причинам не только юридического,¹⁰⁸ но и экономического, и политического характера.

Как известно, вето Президента может быть преодолено и закон может быть принят в прежней редакции, если он повторно будет одобрен двумя палатами, большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

В этой связи следует заметить, что при преодолении вето законопроект должен быть поставлен на голосование в Совете Федерации. В этом случае «пассивное одобрение» законопроекта не допускается. Он должен быть рассмотрен на пленарном заседании и по нему должно быть проведено голосование. В итоге, предусмотренная процедура преодоления вето затрудняет возможности Парламента. Статистические данные Государственной Думы это ярко доказывают.¹⁰⁹

В США также предусмотрено право Президента на отклонение законов. Вето Президента может быть преодолено большинством в 2/3 депу-

106 См.: Елчев В.А. Государственная Дума - роль и место аппарата в законодательном процессе. М., 1999, с. 60

107 Федеральное Собрание . Аналитическое управление . Государственная Дума второго созыва (1996 – 1999)гг.). Информационно – аналитический бюллетень. М., 1999, с. 7

108 Как справедливо замечает Л. А. Окуньков: «Истинные причины вето президента порой камуфлируются юридическими упущениями, которые «при желании» можно найти в любом законе». См.: Окуньков Л.А., Рошин В. А. Вето Президента. М., 1999, с.156.

109 Федеральное Собрание – Государственная Дума второго созыва (1996 – 1999 гг.)/Информационно-аналитический бюллетень, М., 1999, с. 7.

татов каждой из палат Конгресса США. Это положение раздел 7 статья 1 Конституции США закрепляет следующим образом: «Если Президент одобряет закон, он подписывает его, если не одобряет, то возвращает со своими возражениями в ту из палат, от которой исходил законопроект...». Предпочтительным нам кажется порядок в США, при котором, если при новом рассмотрении законопроект будет утвержден двумя третями голосов обеих палат, он становится законом, то есть, вступает в силу и без подписи Президента США.¹¹⁰

Конгрессу удается преодолеть вето Президента крайне редко. Чаще всего, это происходит во время так называемого «разделенного правления», когда должность Президента и большинство депутатских мест в Конгрессе принадлежат различным партиям. Но даже в этом случае вето остается действенным оружием. Нередко только угроза его применения заставляет законодателей внимательно прислушиваться к пожеланиям Президента.¹¹¹ Объясняется это просто. Как показывает статистика, Конгрессу удается преодолеть не более 3% от общего числа вето Президента.¹¹²

Анализируя взаимоотношения Президента и Конгресса США, следует сказать о том, что в США сложилась достаточно специфическая практика применения так называемого «законодательного вето», при которой посредством принятия совместной или простой резолюции, Конгресс, либо одна из его палат, вводит запрет на те или иные действия или акты Президента, принимаемые в рамках делегированных полномочий. Впрочем, в последние годы «законодательное вето» применяется все реже.¹¹³

Во Франции Президент имеет право потребовать нового обсуждения закона или некоторых его статей (статья 10 Конституции), но здесь следует подчеркнуть, что в реальной конституционной практике такое происходит довольно редко.

Ни в одном из рассматриваемых государств, Конституция не оговаривает, по каким основаниям Президент может наложить вето. В России президентская сторона ссылается на то, что Конституция не оговаривает, по каким основаниям Президент может накладывать вето, и, следовательно, это имеет право на существование.¹¹⁴

110 В США отвергнутый законопроект не может быть вновь внесен в парламент на той же сессии.

111 См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2002. с.207.

112 См.: Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М.: Норма, 1998, с. 171.

113 Законодательное вето было, безусловно, сильным оружием в руках Конгресса до 1983г., когда Верховный Суд признал неконституционными положения о законодательном вето 60 федеральных законов. Об этом подробнее, см.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2002, с. 304.

114 См.: Иван Марино. Президент и Федеральное Собрание. Интервью с полномочным представителем Президента РФ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ // Право и экономика, 3/2000, с. 4.

На практике, как правило, Президент России отклоняет законопроект в целом. В этом можно увидеть сходство с практикой США, где Президент формально лишен права выборочного вето.

Иная модель предусмотрена Конституцией Франции, где Президент может потребовать повторного рассмотрения законопроекта в целом, либо отдельных его статей. В декрете, изданном Президентом, поясняются причины, которые потребовали нового частичного или полного обсуждения. Важно подчеркнуть, что относительное вето Президента Франции на законопроекты парламента не представляет особого препятствия в законотворческом процессе. Для его преодоления не требуется квалифицированного большинства.

Окуньков Л. А. и Рошин В. А. в своих исследованиях президентского вето своевременно обратили внимание на некоторые противоречивые и непоследовательные компоненты реагирования Президента в законодательном процессе. «Бывает, что причины отклонения законов становятся полной неожиданностью для парламентариев. Такое случается, когда в ходе рассмотрения законопроектов в трех чтениях в Государственной Думе, представители Президента и Правительства никак не реагируют на содержание проекта, либо когда их замечания уже последовательно учтены в ходе трех чтений. Нередко, основания и причины отклонения законов носят довольно общий характер. Парламентарии не могут уяснить, с чем же конкретно Президент не согласен. Существенно затрудняет учет замечаний Президента отсутствие новой редакции отклоненных им статей».¹¹⁵ Необходимо, видимо, разработать четкие критерии, при которых допускается отклонение законопроектов, и определить более конкретные рамки, по каким правилам, и в каком порядке следует Президенту действовать.

Рассмотрим теперь практику неподписания законов Президентом РФ.¹¹⁶

Если сравнить право вето Президента РФ и право вето Совета Федерации относительно сроков рассмотрения ими законов, принятых Государ-

115 Окуньков Л. А., Рошин В. А. Вето Президента М., 1999, с. 20.

116 Уже тогда в Конституционном Собрании авторами Конституции поднимался во время обсуждения вопрос возможной практики неподписания законов Президентом РФ. Особый интерес представляет позиция Ю. Ф. Ярова: «По Президенту. Если Президент нарушает Конституцию, то можно ставить вопрос и о нем. Если он постоянно не подписывает законы, на основании этого можно говорить, что он нарушает Конституцию. Не надо выдумывать ничего. Мы показываем десять случаев, мы даем жизненно важные вопросы. В Конституции, на которой он поклялся, написано «четырнадцать дней». Если он не подписывает и через месяц, два или три, разве можно дальше с таким Президентом работать? Нет. На основании нарушения Конституции, нарушения клятвы, которую он дал, мы можем привлечь его к ответственности. А так – «подписывает». Ну и что? Там же не было сказано, когда. Здесь попытались все упорядочить, имея регламентирующие нормы и палаты. И Президента обязать исполнять Конституцию. См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 17, с. 137.

твенной Думой, действительно, можно отметить, что Президент оказывается в своеобразном привилегированном положении по отношению к Совету Федерации. Как известно, если Совет Федерации не принимает к рассмотрению закон, принятый Государственной Думой в течении 14-дневного срока, предусмотренного Конституцией, закон считается одобренным автоматически. Такого зафиксированного механизма авторами Конституции не было предусмотрено по отношению к Президенту. И он, как показала практика, мог выходить за пределы такого же срока, не подписывая закон, без каких-либо юридических последствий для законодательного процесса. Российская практика знает и случаи, когда Президент РФ не подписал некоторые законы даже после преодоления его вето обеими палатами. Один конкретный пример - это закон «О культурных ценностях».¹¹⁷ Были задержки в подписании федеральных законов и даже конституционных федеральных законов. (Президент, по Конституции, не имеет права отклонять конституционные федеральные законы, которые подлежат обязательному подписанию Президентом РФ). Один пример касался конституционного федерального закона о Правительстве РФ, который был подписан с опозданием на полгода.

Данное реальное положение дел стимулировало ученых, в том числе В. А. Рощина, предложить внесение конституционной поправки для того, чтобы конкретизировать «последствия невыполнения главой государства обязанности подписывать закон».¹¹⁸

Некоторые российские специалисты также предлагали создать конструктивный механизм реализации норм Конституции Российской Федерации, обязывающий Президента подписывать законы, на которые не может быть наложено вето, например, федеральные конституционные законы или федеральные законы, уже отклоненные Президентом, но в отношении которых отлагательное вето Президента было преодолено в установленном порядке.¹¹⁹

В статье 10 Конституции Франции предусмотрен 15-дневный срок для промульгирования закона. Отмечает А. Н. Пилипенко: «Что касается такого средства воздействия на законодательную власть, как неподписание Прези-

117 ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны, находящихся на территории РФ».

118 Окуньков Л.А., Рошин В.А. Вето президента. М., 1999, с. 70.

119 «Решением этой проблемы могло бы стать наделение одного из федеральных органов государственной власти, помимо Президента Российской Федерации (например, Конституционного суда Российской Федерации), правом опубликования, введения в действие законов, которые обязан был подписать и обнародовать Президент Российской Федерации. Однако следует отметить, что введение подобного механизма потребует изменения норм федеральной Конституции, а также специальных нормативных актов». см.: Ю.А. Тихомиров, А. Е. Постников, В. И. Васильев, С. А. Пяткина, В.В. Лапаева, Е.Е. Никитина, Н. Л. Пешин. Концепция развития конституционного законодательства. В книге: Концепции развития Российского Законодательства. М., 1998, с. 33.

дентом законов, принятых Парламентом в преодоление вето, такого рода конфликты французской конституционной практике неизвестны...». ¹²⁰

В США, по Конституции (раздел 7 статьи 1) существует десятидневный срок подписания Президентом закона и действует, на наш взгляд, положительная процедура, на основе которой, если законопроект не будет возвращен Президентом в течение десяти дней после того, как он ему представлен, то законопроект становится законом, так же, как если бы он был подписан Президентом. ¹²¹

Остановимся более подробно на таком аспекте российской действительности, как возвращение Президентом законопроектов в Государственную Думу без рассмотрения. Возвращение законов без рассмотрения, без мотивации и без заключения не предусмотрено Конституцией РФ. Процедура возвращения не порождает юридических последствий, указанных в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ. Парадоксальность заключается в том, что решение Президента - это не отклонение закона, и не может быть преодолено палатами.

Действительно, были случаи, когда Президент РФ уклонялся от своих обязанностей подписания законов, принятых Государственной Думой и Советом Федерации. Аргументация Президента РФ по поводу подобных возвращений законов в Государственную Думу без рассмотрения касалась, чаще всего, голосования *in absentia* (голосование в Совете Федерации с помощью опросных листов и передача депутатам магнитных карточек в Государственной Думе). Интересно отметить, что голосование в подобных весьма сомнительных формах проходило много раз, и Президент, и Правительство, как правило, никак на это не реагировали (видимо, тогда, когда законопроекты их устраивали). Но в некоторых случаях Президент использовал выявленные факты нарушений при голосовании, чтобы воспрепятствовать принятию некоторых конкретных законов.

Этот вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Решение было следующим: возвращение Президентом РФ федерального закона в соответствующую палату «возможно только в случае нарушения палатой установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур». ¹²² Мы согласны с критическим комментарием Л. А. Окунькова по поводу вывода Конституционного Суда: «Конституци-

120 А. Н. Пилипенко. Конституционный порядок разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью во Франции. В кн.: Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999, с. 234.

121 Как известно, практика США на самом деле показывает и своеобразную процедуру «карманного вето», в том случае, если до истечения 10 дней в работе Конгресса был объявлен перерыв, а Президент не поставил своей подписи, законопроект не приобретает законной силы.

122 Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996, № 3, с. 13.

онный Суд, признав исключительность правового положения Президента, как гаранта Конституции (придав ему ряд конкретных полномочий, прямо не предусмотренных Конституцией), закрепил за главой государства роль фактически судебной инстанции и тем самым ослабил свою компетенцию при рассмотрении споров о конституционности федеральных законов». Действительно, по Конституции РФ Президент не вправе даже в качестве гаранта Конституции принимать окончательное решение, обязательное для исполнения Парламентом о несоответствии закона Конституции. Это исключительная компетенция Конституционного Суда РФ, постановления которых окончательны и не могут быть обжалованы.

Положение изменилось после того, как Государственная Дума воспользовалась своим правом обратиться в Конституционный Суд по поводу Федерального закона о «культурных ценностях...». Конституционный Суд обязал Президента подписать этот закон, но при этом заявил, что подписание Президентом закона не препятствует Президенту обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия Конституции «названного федерального закона, в том числе по порядку принятия». Тем самым, Конституционный Суд внес существенные изменения в свои оценки действий Президента по возврату принятых законов без рассмотрения. Такая позиция, с нашей точки зрения, является более обоснованной. Впрочем, решение Конституционного Суда положение дел окончательно не изменило. Практика возвращения законов без рассмотрения продолжилась.

В этой связи можно отметить, что во Франции возможность подобных конфликтов исключается благодаря предварительному контролю со стороны Конституционного Совета. Ст. 61 Конституции Франции предусматривает обязательную процедуру проверки конституционности, до момента промульгации, органических законов и регламентов палат: «Органические законы до их промульгации и регламенты палат Парламента до их применения должны быть представлены в Конституционный Совет, который высказывается об их соответствии Конституции».

Кроме того, в соответствии со ст. 61/абз. 2 Конституции Франции, Президент Республики, Премьер-министр, Председатель Национального Собрания, Председатель Сената, шестьдесят депутатов или шестьдесят сенаторов имеют право направить в Конституционный Совет обращение о рассмотрении вопроса о конституционности других, не вступивших в силу (до их промульгации) законов.

§ 5. Ежегодные послания Президента Федеральному Собранию РФ.

В России ежегодные послания Президента о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства¹²³, предусмотренные в статье 84 Конституции, представляют собой конкретный, реальный механизм влияния на Парламент¹²⁴ и, естественно, на законодательный процесс. Хотя, как известно, они не являются нормативными актами, но служат мощным импульсом к их принятию. Можно констатировать тот факт, что практически все законопроекты, предложенные в посланиях Президента, как правило, были впоследствии внесены в Государственную Думу.

И это неслучайно. Послания Президента РФ имеют особый вес, поскольку именно этот орган по Конституции определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (часть третья статьи 80). Не случайно, после принятия Посланий Президента РФ следует принятие соответствующих нормативных актов Правительства. Например, Правительство РФ 29 июня 1995г. приняло постановление № 639 «О комплексном плане действий Правительства Российской Федерации по реализации в 1995 году послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». ¹²⁵ Еще Правительство Российской Федерации 30 апреля 1997г. утвердило Комплексный план действий по реализации в 1997г. Послания Президента РФ. ¹²⁶

По самопризнанию членов Администрации Президента РФ: «Президент России обязал Правительство Российской Федерации представлять ежеквартально Президенту Российской Федерации отчет о ходе реализации Послания Президента Российской Федерации, определять членов Правительства Российской Федерации и руководителей федеральных органов исполнительной власти, несущих персональную ответственность за исполнение поручений, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации». ¹²⁷

По Конституции РФ ежегодное послание Президента - это акт без

123 Заслушивание посланий Президента РФ не сопровождается их обсуждением и должна обязательным образом, как нам кажется, проводиться не в президентской, а в парламентской структуре, что имеет немаловажное значение, например, в Государственной Думе ФС РФ. Практика показывает обратное: приведем один только пример: чтение послания Президента РФ 25 апреля 2005 г. проходило в Кремле. См.: Российская газета от 26 апреля 2005 года..

124 Помимо ежегодных посланий Президент обращается к Федеральному Собранию с иными посланиями, например, с посланием по национальной безопасности, как это было в 1996г.

125 См.: СЗ РФ, 1995, № 28, с. 2675.

126 См.: СЗ РФ, 1997, № 18, с. 2149.

127 См.: И. И. Шувалов. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М.: Норма, 2004, с. 91.

обязывающей юридической силы, это как бы программа действий Президента РФ. Но автор обращает внимание на специфичность российской практики издания указов о реализации посланий Президента РФ (например, по удмуртскому делу). Посредством указа (обязательным для исполнения на всей территории РФ) этот акт, просто содержащий программу действий Президента, получает совсем иную дополнительную юридическую силу, не предусмотренную в Конституции. Практика посланий главы государства Парламенту имеется во многих других странах, в том числе в США (статья II Конституции), во Франции (статья 18 Конституции).

В США послания Президента (послание о состоянии Союза, экономический доклад и послание по бюджету) в силе реализовать сильное воздействие на Конгресс. Они также не имеют никакой обязательной юридической силы. На основании анализа проф. Мишина А. А.: каждое президентское послание содержит не только анализ той или иной ситуации внутри или внешнеполитического характера, но и соответствующие законодательные предложения. Чаще всего речь идет о конкретной законодательной программе, состоящей из законопроектов, разработанных соответствующими федеральными ведомствами.¹²⁸

Во Франции Президент республики «сносится с обеими палатами парламента посредством посланий, которые зачитываются в палатах и не подлежат никакому обсуждению» (статья 18 Конституции). Во Франции настоящий вес вышеназванных посланий во многом зависит от того расклада политических сил, который сложился в Парламенте. Если пост Президента и большинство мест в Парламенте принадлежат разным политическим партиям, послания Президента становятся менее результативными.

Нам хотелось бы обратить внимание на другой специфичный аспект практики посланий Президента, не предусмотренных Конституцией: бюджетные послания Президента Правительству (в данной конкретной бюджетной сфере Конституция РФ не предусматривает особых соответствующих компетенций в пользу Президента). Данные специфические послания появились в правовом поле при отсутствии абсолютно нормативных актов, которые не регулируют ни порядок их рассмотрения Правительством, ни порядок их принятия, ни сроки их действия, ни их юридической силы, ни порядок их оспаривания и право их обжалования в судебной инстанции. На данный момент практика бюджетных посланий не основывается ни на каких-либо законодательных актах.

128 См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., Международные отношения, 1985.

§ 6. Полномочия Президента по роспуску Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Бесспорно, что характер взаимоотношений Президента РФ с Парламентом во многом определяется возможностью роспуска или даже только угрозой роспуска Президентом Государственной Думы.

Право Президента распустить Государственную Думу является одним из инструментов, через которые он существенно влияет на российский Парламент. В Конституционном Собрании, в котором много внимания уделялось обсуждению данного конституционного правового института, Б. С. Эбзеев¹²⁹ сделал значимое предложение в пользу сбалансирования системы государственной власти России: «Я все-таки предлагаю исключить это право, право роспуска парламента, из круга полномочий Президента Российской Федерации».

Президент РФ может распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой (часть четвертая статьи 111 Конституции).¹³⁰

Роспуск возможен также в случае выражения недоверия Правительству (часть третья статьи 117 Конституции). В Конституционном Собрании Т.Г. Морщакова¹³¹ предложила интересную и хорошо аргументированную позицию: «Я хотела бы сказать, что у меня тоже вызывает большие сомнения возможность распустить парламент в случаях недоверия Правительству. Мы ведь с вами заложили какой механизм? Что правительство формируется практически Президентом, там есть только какие-то небольшие консультации, по Председателю требуется согласие. Но по всем министрам согласие не требуется. Значит это функция – формировать свое Правительство. Давайте решим принципиально, должна быть эта функция чем-то уравновешена или нет...».¹³²

Еще возможен роспуск, если Председатель Правительства Российской

129 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 7, с. 11.

130 По вопросу роспуска Парламента при повторном отклонении кандидатуры на должность Председателя Правительства в Конституционном Собрании было выдвинуто интересное предложение: «Часть вторую статьи дополнить словами: «В случае, если после выборов нового состава Федерального Собрания, повторно внесенная Президентом кандидатура на должность Председателя Правительства будет вновь отклонена, то Президент уходит в отставку». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 12, с. 201.

131 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 12, с. 349.

132 В Конституционном Собрании Б. А. Страшун высказал следующее: «У меня есть предложение все-таки взять модель конструктивного вотума недоверия. Если Государственная Дума выразила недоверие Правительству, она в этом случае пусть тогда изберет нового Премьера, который будет опираться на поддержку большинства. Если она его не избрала, Президент может распустить Государственную Думу». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 14, с. 40.

Федерации ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации (часть четвертая статьи 117 Конституции). Приведем по данному вопросу позицию А. В. Маслова, предложенную в Конституционном Совещании об отставке Правительства: «Лишив Правительство права обратиться с вопросом об отставке к Государственной Думе, мы лишаем Правительство одного из возможных элементов политического давления на Парламент. Вряд ли это целесообразно». ¹³³

Конституция РФ предусматривает некоторые ограничения¹³⁴ на роспуск Государственной Думы: «Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации» (часть пятая статьи 109). Автор обращает внимание на то, что было бы предпочтительным предусмотреть на самой первоначальной фазе процесса данное ограничение: «С момента созыва специальной комиссии, образованной Государственной Думой» как предусмотрено в ст. 93/2 К. РФ.

Также «Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации» (часть третья статьи 109 Конституции). «Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания» (часть четвертая статьи 109 Конституции). Интересно обратить внимание на то, что в случае, когда Президент РФ до окончания срока прекращает исполнение полномочий и досрочно возлагает обязанности и. о. Президента на Председателя Правительства РФ, это приближает срок выборов, и сокращается время, в рамках которого Государственная Дума не может быть распущена (уже не 6 месяцев, а только три месяца: «Выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнений полномочий» (ст. 92/2 К. РФ). То есть сокращается время, когда Государственная Дума может набирать дополнительные силы из-за невозможного

133 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 13, с. 55.

134 В Конституционном Совещании предлагалось данное логичное ограничение: «За срок своих полномочий Президент имеет право по своей инициативе не более трех раз распускать Федеральное Собрание или отправить главу Правительства в отставку. Третье решение о роспуске или отставке означает внеочередные перевыборы Президента». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 3, с. 248.

В Конституционном Совещании В. В. Жириновский поддержал тезис, согласно которому Президент имеет право не более двух раз во время своего мандата распускать Парламент, но и предложил: «...а третий раз или при последующей конфронтации выход из ситуации – досрочные перевыборы Президента». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 9, с. 300.

ропуска (как это имело место при первом Президенте РФ). Конституция РФ (ст. 92/3) устанавливает: «Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу...». Здесь хотелось бы подчеркнуть, что установленное количество случаев, при которых Государственная Дума не может быть распущена, на самом деле менее существенно, потому что, как иллюстрирует последний случай, они каким-то образом взаимоисключают друг друга, дублируют друг друга.¹³⁵

Следует также подчеркнуть, что ограничение на роспуск нижней палаты Федерального Собрания (невозможность роспуска в течение года после ее избрания), распространяется только на роспуск по основаниям статьи 117 (в связи с вынесением вотума недоверия или отказе в доверии Правительству). Следовательно, на основании ст. 111 (при назначении Председателя Правительства) Государственная Дума может быть распущена сразу после своего избрания, очередного или внеочередного. Такого права нет, например, у Президента Франции (часть четвертая статьи 12 Конституции Франции). Нам кажется, что это последнее ограничение в России является фиктивным. Можно подумать, что в случае роспуска по одной из трех названных причин продолжает действовать тот Председатель Правительства, который назначен Президентом, и он при вновь избранной Государственной Думе не нуждается в новом назначении с согласия Государственной Думы. К этому следует добавить, что Правительство по Конституции не слагает свои полномочия перед вновь избранной Государственной Думой, то есть нет повода для роспуска после новых выборов, проведенных из-за роспуска, либо из-за окончания срока созыва Государственной Думы. Президент РФ принимает решение об отставке, из-за вотума недоверия или отказа от доверия, и тогда, действительно, сразу не может распускать Государственную Думу, но фиктивность данного положения в том, что это только вопрос времени, и небольшого времени, потому что Конституция РФ после отставки Правительства не предусматривает иных вариантов, кроме непосредственной процедуры формирования нового Правительства. Иными словами, Президент не может моментально распускать Государственную Думу в указанное время по причине вотума недоверия или отказа в доверии, а может ее распускать с незначительным опозданием в рамках следующей фазы процедуры назначения Председателя Правительства РФ. Начинается обязательно процесс назначения нового Председателя Правительства, и затем, в случае, если Государственная Дума три раза отказывается от кандидатуры, то Президент в рамках предусмотренных 6 месяцев после выборов в Государственной Думе, имеет полное право в советствии

¹³⁵ По вопросу деятельности и. о. Президента РФ интересно обратить внимание на то, что в Конституционном Совете рассматривался вариант, при котором функции и. о. Президента РФ выполняет Председатель Высшей Палаты. См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 9, с. 300.

с Конституцией распускать Государственную Думу.

У Президента США, как известно, нет права роспуска Конгресса, и это имеет очень важное значение. Хотя в США Президент наделен широкими полномочиями, его реальные возможности воздействовать на представительный орган весьма ограничены.

Во Франции право Президента распускать Парламент не особо ограничено: «Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания» (раздел второй статьи 12).

Принято считать, что подобные консультации формальны. То есть, в целом, эти консультации ни к чему не обязывают. Определенное ограничение данного полномочия Президента содержится в части четвертой статьи 12 Конституции: «Новый роспуск не может быть осуществлен в течение года, следующего за этими выборами» (выборами после роспуска Национального Собрания – И.М.). Это значит, что Национальное Собрание в этот период реально набирает дополнительные силы. Также существуют два ограничения во времени – роспуск не может иметь место во время вакансии поста Президента (т.е. осуществлен лицом, его замещающим) и во время действия чрезвычайного положения (ст.16).¹³⁶ Во Франции, как показывает практика, Президент чаще всего прибегает к роспуску Национального Собрания¹³⁷ для того, чтобы получить более послушный состав Парламента. Так, в частности, было, когда в апреле 1997 года Президент Французской Республики Ж. Ширак распустил Национальное Собрание, подавляющее большинство в котором составляли правые партии, поддерживающие Президента. Парламентские выборы, прошедшие в мае того же года, принесли победу левым партиям, и, таким образом, во Франции начался третий период «сосуществования» или разделенного правления. Этот пример политической практики показал, что на самом деле роспуск Национального собрания, как оружие в руках Президента, имеет в себе определенный риск. В России гипотетически возможна ситуация, когда после роспуска Государственной Думы новый состав новоизбранной Государственной Думы окажется еще более оппозиционным по отношению к исполнительной власти, во главе которой стоит Президент, все-таки реальная власть остается у Президента, не допускается возможность ее перехода к Председателю Правительства, как это возможно во Франции. Правительство, как мы уже подчеркнули, не слагает свои полномочия перед вновь избранной Государственной Думой, значит, не начинается назначение нового Председателя Правительства.

В Конституционном Совещании А. А. Котенков даже предложил допол-

136 Следует учесть, что во Франции Президент вправе распустить Парламент с обязательным условием объявления даты внеочередных парламентских выборов.

137 Акт Президента по роспуску Национального собрания не требует контрасигнации.

нительное условие, при котором можно распускать Парламент: «...когда в установленный срок, при условии, что Президент в установленном законом порядке внес проект бюджета, а бюджет не утвержден». ¹³⁸ Интересно отметить, что в Конституционном Собрании В. Л. Шейнисом поднимался вопрос самороспуска Федерального Собрания. ¹³⁹

138 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 12, с. 343

139 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 20, с. 186.

§ 7. Процедура отрешения Президента от должности.

Конституции предусматривают разные модели отрешения Президента РФ от должности.

По Конституции США Сенату принадлежит исключительное право осуществления суда в порядке импичмента. Значит, судит Президента Верхняя палата Парламента. Содействие судебного органа власти в этом процессе реализуется лишь в том, что в ходе процедуры импичмента против Президента, заседание в Сенате ведет Председатель Верховного суда.

В США Президент может быть подвергнут процедуре импичмента в случае совершения государственной измены, взяточничества или другого тяжкого преступления, либо проступка. В доктрине конституционного права США преобладает точка зрения, согласно которой основания импичмента не должны сводиться только к уголовно наказуемым деяниям: возможны ситуации, когда импичмент может быть возбужден за действия, не содержащие в себе состава преступления. В этой связи Мишин А. А. и Власихин В. А. замечают¹⁴⁰: «Многие американские юристы полагают, что основанием для возбуждения импичмента может послужить любой поступок Президента, подрывающий доверие к федеральному правительству».¹⁴¹

По Конституции Франции Президент может быть привлечен к ответственности только в случае совершения государственной измены. Важно подчеркнуть, что орган, который судит Президента, Высокая палата правосудия, состоит из парламентариев - «членов, избираемых в равном количестве Национальным Собранием и Сенатом из их состава» (ст. 67 Конституции Франции).

Наиболее усложненная процедура отрешения от должности предусмотрена Конституцией России. Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвинутого обвинения. По некоторым конкретным аспектам данного вопроса приведем следующие особые правовые позиции Б. З. Эбзеева и В. Н. Витрука, предложенные в Конституционном Советании. Б.

140 См.: Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985, с. 111.

141 Необходимо подчеркнуть важную роль в процедуре отрешения от должности Президента США комитетов по расследованию. Они имеют право вызвать и допросить любого сотрудника исполнительной власти.

По результатам расследования Конгресс может начать процедуру отрешения Президента от должности, если, естественно, существуют основания для подобного действия.

В России опыт первой попытки отрешения от должности Президента показал, что специальная комиссия, образованная Государственной Думой для дачи заключения, предусмотренного в статье 93 Конституции, не имела необходимых прав.

С. Эбзеев по данному вопросу сделал данное особое предложение: «...я хотел бы высказать такое предложение. Все-таки сюда следует ввести институт приостановления полномочий Президента с тем, чтобы Государственная Дума выдвинула обвинение либо в государственной измене, либо в совершении иного тяжкого преступления. Соответствующая процедура могла бы быть проведена и проверена Конституционным Судом. И Совет Федерации мог (он вовсе не обязан этого делать) приостановить полномочия Президента Российской Федерации. И после того, как проведено соответствующее расследование, я имею в виду всю эту деятельность, и принято соответствующее решение, если это уголовное преступление, пусть занимается Верховный Суд. Хотите в обычном порядке, хотите в необычном порядке. Либо Совет Федерации сам превращается в какую-то коллегия, которая принимает соответствующее решение».¹⁴² В Конституционном Собрании Н. В. Витрук предложил следующую особую позицию: «...Вопрос об отрешении Президента от должности. Это очень серьезный вопрос. И я, например, чувствовал себя не совсем в своей тарелке, когда, по сути дела, судьба Президента решается семью человеками из тринадцати, то есть большинством. Мне как-то не по себе было. Я не настаиваю, но просто хотел бы высказать свои сомнения в правильности нынешней судебной системы, судебных полномочий. Я думаю, такой вопрос можно было отдать на решение какого-то более высокого коллективного органа, повторяю, состоящего либо из представителей трех судебных властей, либо из этих трех властей, из высших его органов в полном составе. Это вот мои предварительные суждения относительно защиты идеи Высшего судебного присутствия».¹⁴³

Итак, Конституция РФ предусматривает несколько стадий, подробно описанных в Конституции, в процедуре отрешения Президента от должности¹⁴⁴:

142 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 14, с. 90.

143 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 7, с. 54.

144 В Конституционном собрании А. А. Котенков обратил внимание на один аспект: «Коллеги, позвольте два слова. Во-первых, у нас не будет отдельного закона об импичменте, это раз, потому все должно быть описано здесь». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 14, с. 85.

Затем в Конституционном Собрании Е. В. Севостьянов снова поднимал вопрос: У меня есть «революционное» предложение, если позволите. Предлагаю записать: Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления. А регламентацию процедуры предложим внести в Закон о Президенте».

М. А. Митюков: «Боюсь, что это опасно, потому что все будет зависеть от ситуации в Федеральном Собрании, парламенте, и могут такую облегченную процедуру этого института установить, что Президента придется менять через месяц-другой. Поэтому лучше твердые основные принципиальные положения процедуры все-таки оставить в Конституции». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 18, с. 141.

Первая стадия – инициатива не менее одной трети депутатов¹⁴⁵ Государственной Думы и заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой.¹⁴⁶

Вторая стадия – выдвижение обвинения Государственной Думой большинством в две трети голосов от общего числа членов палаты.

Третья стадия – заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления. Четвертая стадия - заключение Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка обвинения.

Пятая стадия - решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности большинством в две трети голосов от общего числа членов палаты¹⁴⁷. Действительно, можно отметить, что процесс отрешения от должности Президента РФ подробно описан в Конституции.

Малая вероятность отрешения Президента от должности обусловлена не только усложненной процедурой. Следует отметить ряд других факторов. Прежде всего, напомним, что в Совете Федерации половина членов палаты сформирована из представителей исполнительной власти субъектов Федерации. А та, в свою очередь, формируется при непосредственном участии Президента РФ.

Отметим также, что Президент РФ участвует, как это происходит, например, в США, в формировании Конституционного и Верховного Суда. Именно он предлагает кандидатуры судей на утверждение Совета Федерации.

Статья 93 Конституции допускает отрешение от должности Президента РФ только в том случае, если он обвиняется в государственной измене или

145 В Конституционном Совещании обсуждался механизм выдвижения отрешения Президента от должности, приведем некоторые точки зрения:

...М. А. Федотов: Нет, одна пятая выдвигает, две трети должны проголосовать «за» и обвинение считается выдвинутым.

С. А. Филатов: «Я не могу согласиться с тем, что возбуждает дело одна пятая. Это очень мало. Так мы будем каждый месяц возбуждать дела». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М., 1995, т. 14, с. 97.

146 В Конституционном Совещании А. М. Яковлев поднимал такой конкретный вопрос: «Следовательно, упоминание об особой комиссии здесь, по существу, правильно, но оно должно быть поглащено общей нормой о создании комиссии Государственной Думы по расследованию. Я снимаю свое же предложение о совместной комиссии. Должна быть комиссия Государственной Думы. Но нужно ли рассписывать процедуру импичмента? Потому что это типичная комиссия по расследованию, учреждаемая ... Нужно ли напоминать о независимом расследователе? Так в Америке делается, но нужно ли в Конституции это упоминать? Я, правда, уверен, что никакая прокуратура и никто не имеет этого права, кроме того, кто назначен конгрессом вести расследование...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М., 1995, т. 14, с. 84.

147 В Конституционном Совещании А. М. Миграция предложил: «Давайте запишем, что при решении этого вопроса Советом Федерации председательствует на заседании Совета Федерации Председатель Верховного Суда, как это делается в США». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 11, с. 59.

совершении иного тяжкого преступления. Таким образом, и Конституция РФ дает узкое определение оснований для отрешения Президента от должности. В частности, из этой конституционной формулы можно сделать вывод о том, что Президент не может быть привлечен к ответственности, например, за менее тяжкие преступления или проступки.

Некоторые аспекты относительно данного вопроса уже тогда дебатировались в Конституционном Совещании, например: В. Н. Кудрявцев представил такую точку зрения: «...здесь слишком узкие возможности для отрешения от должности, в основном тексте статьи 83. Нельзя сводить случаи умышленного нарушения Конституции только к такому случаю, когда подрывается государственный строй или умаляются права и свободы. Могут быть и другие случаи нарушения Конституции, которые несовместимы с должностью Президента. Поэтому, я думаю, что надо расширенно это толковать...». ¹⁴⁸ В Конституционном Совещании М. В. Баглай проанализировал вопрос понятия тяжкого преступления: «Что же касается тех, кто здесь говорит, что якобы в Конституции нельзя написать, что узурпация власти является тяжким преступлением, что это дело суда - это совершенно неверно. Суд только при применении норм права может сказать, что это преступление совершено тем-то и тем-то. Но Конституция и любой законодательный акт вправе объявить какое-то деяние тяжким, тягчайшим преступлением. Тут дело не в этом. Дело в том, о чем я сказал в самом начале». ¹⁴⁹

Также следует подчеркнуть следующее особое условие. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее, чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента (часть третья статьи 93 Конституции). Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным. Логика здесь такова: Президент, совершивший, допустим, государственную измену, только на основании истечения такого краткого срока, не может быть привлечен к ответственности.

После рассмотрения самых существенных, на наш взгляд, линий взаимодействия Президента и Парламента РФ, можно сделать вывод о том, что в условиях, как сотрудничества, так и конфронтации именно Президент РФ является главным действующим лицом, своеобразным «мотором» в развитии данных конституционно-правовых отношений. В этой связи можно отметить то, как первый Президент РФ фактически принимал участие даже в вопросах внутреннего функционирования Парламента. 3 октября 1993г. была создана комиссия законодательных предположений при Президенте

148 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 7, с. 54.

149 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М., 1995, т. 20, с. 233.

Российской Федерации, которая среди иных нормативных актов подготовила и проекты регламентов палат Парламента.¹⁵⁰

Кроме того, регламент Государственной Думы был направлен для подготовки замечаний и предложений и Президенту РФ.¹⁵¹ Известна аргументированная позиция Д. А. Ковачева относительно вопросов, касающихся регламента Парламента. Он отмечает следующее: «Президент и Правительство, а также все другие субъекты права законодательной инициативы, кроме депутатов и Парламента, не обладают правом принимать и изменять регламент парламента».¹⁵² Еще Президенту РФ дано право участвовать в решении иных вопросов, отнесенных Конституцией РФ именно к ведению Парламента (ст. 103/2 К. РФ). Например, ст. 94 Регламента Государственной Думы ФС РФ (с изменениями от 10 марта 2006 г.) удивительным образом устанавливает, что проект постановления Государственной Думы ФС РФ может быть внесен иными государственными органами, помимо Государственной Думы, в том числе даже Президентом РФ.

В заключении следует отметить следующее. Как показала конституционно-политическая практика, Президент РФ, пользуясь своими полномочиями, установленными Конституцией, законодательством и собственными указами Президента мог и, безусловно, всегда может проводить свою политическую линию, не находя особых препятствий, в том числе в сфере законодательной власти Парламента. Интересно отметить, что и первый и второй Президенты РФ еще не применяли некоторые полномочия, предусмотренные Конституцией в сфере законодательной деятельности, как, например, роспуск Государственной Думы или референдум.¹⁵³

То есть еще не применены все потенциальные возможные резервные полномочия во взаимоотношениях с Парламентом РФ. Например, в современной России угрозы роспуска Государственной Думы имели своё практическое воплощение в ситуации многократного отклонения кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации, представленной Президентом РФ, однако, до роспуска Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации дело не было доведено. Есть примеры проведения референдумов только в субъектах РФ, например, по объединению субъектов Российской Федерации. По другим вопросам

150 Собрание Актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 40, с. 4089.

151 Подробнее об этом см.: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. с. 117. (Затем, регламент был окончательно доработан уже самой первой Государственной Думой).

152 См.: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Совершенствование законодательной деятельности и участие органов Государственной власти в законодательном процессе. М.: Изд. Государственной Думы, 2001, с. 88. См. еще: Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003. с. 64 – 73.

153 Как известно, в США совсем другое положение - институт референдума предусмотрен только конституциями и законодательством штатов (а также хартиями местного самоуправления).

на федеральном уровне в России предпринимались попытки провести референдумы, но они процедурно не были завершены и, соответственно, не проводились.

Интересно отметить, что в Конституционном Совещании обсуждалась норма о том, что именно Парламент назначает референдум. Например, Б. С. Эбзеев: «...правом назначать референдум, очевидно, если следовать, этой логике, логике разделения властей, этим правом должен был обладать парламент, а не глава государства».¹⁵⁴

В сравнительном плане Президент РФ намного сильнее во взаимоотношениях с Парламентом, чем Президенты Франции и США. И дело не только в том, что его конституционные полномочия значительно шире. По Конституции РФ Парламент не наделен сильными конституционными рычагами противодействия Президенту, поэтому дисбаланс в системе государственных органов здесь намного ярче выражается и реализуется, чем в двух других рассмотренных нами государствах с президентской и смешанной формами правления.

Объяснение такому положению дел только одно. Дисбаланс власти в России стал, безусловно, следствием результата конфликта 1993г. между Президентом и Парламентом. И, соответственно, формирование ослабленного Парламента являлось одной из главных целей членов Конституционного Совещания в 1993г. Как обоснованно подчеркнул В. И. Лафитский: «Система сдержек и противовесов была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии исходит только от нее. В результате Россия осталась без действенного парламента».¹⁵⁵

154 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 7, с. 8.

155 См.: В. И. Лафитский. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М.: Изд. г-на Тихомирова, с. 212.

ПРИЛОЖЕНИЕ.

Перечислим вышеназванные назначения Президентом РФ глав исполнительной власти субъектов РФ с 91-огог. по 1997г. По данным отдела и учета систематизации законодательства Государственной Думы РФ, и по данным Института современной политики (в книге: Власть. Губернаторы России – краткий биографический справочник).

Назначения глав Администрации до принятия Конституции РФ.

Сентябрь 1991, указом Президента главой Администрации Архангельской области назначен Балашкин П.Н..

Сентябрь 1991, указом Президента главой Администрации Владимирской области назначен Власов Ю.В.

Октябрь, 1991, указом Президента главой Администрации Магаданской области назначен Михайлов В.Г.

Октябрь, 1991, указом Президента главой Администрации Московской области назначен Тяжлов А.С.

Ноябрь 1991, указом Президента главой Администрации Мурманской области назначен Комаров Е.Б.

1991, указом Президента главой Администрации Волгоградской области назначен Шабунин И.П.

1991, указом Президента главой Администрации Вологодской области назначен Подгорнов Н.М.

24.08.1991 (86) Указ Президента РСФСР «О назначении Дьяконова Василия Николаевича главой Администрации Краснодарского Края».

27.08.1991 (92) Указ Президента РСФСР «О назначении Главы Администрации Кемеровской Области».

28.08.1991 (97) Указ Президента РСФСР «О назначении Гужвина А. П. главой Администрации Астраханской области».

31.08.1991 (98) Указ Президента РСФСР «О назначении Титова К. А. главой Администрации Самарской области».

1991, указом Президента главой Администрации Ленинградской области назначен Беляков Александр Семенович.

1991, указом Президента главой Администрации Новосибирской области назначен Муха Виталий Петрович.

1991, указом Президента главой Администрации Омской области назначен Полежаев Леонид Константинович.

1991, указом Президента главой Администрации Ростовской области назначен Чуб Владимир Федорович.

27.09.1991 указом Президента главой Администрации Калужской области назначен Дерягин Александр Васильевич.

Октябрь 1991, указом Президента главой Администрации Челябинской области назначен Соловьев Вадим Павлович.

Ноябрь 1991, указом Президента главой Администрации Оренбургской области назначен Елагин Владимир Васильевич.

Ноябрь 1991, указом Президента Администрации Камчатской области назначен Бирюков Владимир Афанасьевич.

1991, указом Президента главой Администрации Читинской области назначен Иванов Борис Петрович.

1991, указом Президента главой Администрации Ярославской области назначен Лисицын Анатолий Иванович.

1991, указом Президента главой Администрации Курской области назначен Шубеев Василий.

Октябрь 1991, указом Президента назначен Кресс Виктор Мельхиорович главой Администрации Томской области.

Октябрь 1991, указом Президента назначен Ишаев Виктор Иванович главой Администрации Хабаровского края.

Ноябрь 1991, указом Президента назначен Немцов Борис Ефимович губернатором Нижегородской области.

Ноябрь 1991, указом Президента назначен Прусак Михаил Михайлович главой Администрации Новгородской области.

Декабрь 1991, указом Президента назначен Десятников Василий Алексеевич главой Администрации Кировской области.

Декабрь 1991, указом Президента назначен Арбузов Валерий Петрович главой Администрации Костромской области.

1991, указом Президента назначен Маточкин Юрий Семенович главой Администрации Калининградской области.

1991, указом Президента назначен Севрюгин Николай Васильевич главой Администраций Тульской области.

1991, указом Президента назначен Ножилов Юрий Абрамович главой Администрации Иркутской области.

24.12.91, указом Президента назначен Лаптев Адольф Федорович главой Администрации Ивановской области.

Декабрь 1991, указом Президента назначен Кузнецов Борис Юрьевич губернатором Пермской области.

09.01.1992 (12) указ Президента РФ «О Главе Администрации Ульяновской области».

13.01.1992 (18) указ Президента РФ «О Главе Администрации Карачаево-Черкесской ССР».

25.02.1992 (189) указ Президента РФ «О Главе Администрации Саратовской области».

Апрель 1992, указом Президента назначен Ковалев Александр Яковлевич главой Администрации Воронежской области.

22.05.1992 (519), указ Президента РФ «О Главе Администрации Псковской области».

30.06.1992 (717), указ Президента РФ «О Главе Администрации Саратовской области (назначить Белых Ю. В.).

23.12.1992 (1579), указ Президента РФ «О Главе Администрации Краснодарского Края».

23.12.1992 (1580), указ Президента РФ «О Главе Администрации Тамбовской области».

Белгородская область. Совченко Евгений Степанович в 1993 назначен главой Администрации Белгородской области.

12.02.1993 (217), указ Президента РФ «О Главе Администрации Тюменской области».

08.04.1993 (432), указ Президента РФ «О Главе Администрации Сахалинской области (Краснояров Евгении Алексеевич)».

24.05.1993 (767), указ Президента РФ «О Главе Администрации Приморского края (Наздратенко Евгений Иванович)».

25.09.1993 (1453), указ Президента РФ «О Главе Администрации Брянской области».

05.10.1993 (1581), указ Президента РФ «О Главе Администрации Новосибирской области».

10.11.1993 (1890), указ Президента РФ «О Главе Администрации Свердловской области».

Назначения глав исполнительной власти субъектов РФ после принятия Конституции РФ.

20.01.1994 (169), указ Президента РФ «О Главе администрации Алтайского края».

25.01.1994 (294), указ Президента РФ «О Главе Администрации Рязанской области».

12.02.1994(294), указ Президента РФ «О Главе Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа».

29.04.1994, указ Президента РФ «О Склярове И. П.»

24.05.1994 (1019), указ Президента РФ «О Главе Администрации Краснодарского края».

18.06.1994 (1260), указ Президента РФ «О Голикове Г.Г.»

02.08.1994 (1582), указ Президента РФ «О Главе Администрации Краснодарского края (Харитонов Е.М.)»

03.12.1994 (2148), указ Президента РФ «О Главе Администрации Амурской области».

24.03.1995 (312), указ Президента РФ «О Главе Администрации Тамбовской области».

24.04.1995 (402), указ Президента РФ «О Главе Администрации Сахалинской области».

20.07.1995 (734), указ Президента РФ «О главе Администрации Ставропольского края».

15.08.1995 (851), указ Президента РФ «О Главе Администрации Курганской области».

16.08.1995 (853), указ Президента РФ «О Главе Администрации Брянской области».

12.01.1996 (32), указ Президента РФ «О Главе Администрации Пермской области».

13.01.1996 (39), указ Президента РФ «Об Аюшеве Б.В.».

01.02.1996 (132), указ Президента РФ «О Главе Администрации Читинской области».

01.02.1996 (133), указ Президента РФ «О Главе Администрации Ивановской области».

21.02.1996 (220), указ Президента РФ «Об исполняющем обязанности главы Администрации Саратовской области» (О Ващенко Леониде Ефимовиче).

21.02.1996 (222), указ Президента РФ «Об исполняющем обязанности главы администрации Архангельской области».

04.03.1996 (321), указ Президента РФ «О Главе Администрации Архангельской области» (Ефремов А. А.).

07.03.1996 (339), указ Президента РФ «О Главе Администрации Калужской области».

21.03.1996 (402), указ Президента РФ «О Главе Администрации Ненецкого автономного округа».

15.04.1996 (559), указ Президента РФ «О главе Администрации Саратовской области».

03.06.1996 (797), указ Президента РФ «О Главе Администрации Вологодской области».

03.06.1996 (798), указ Президента РФ «О Главе Администрации Амурской области» (Ляшко Юрий Гаврилович).

19.06.1996 (937), указ Президента РФ «О Главе Администрации Брянской области».

15.07.1996 (1034), указ Президента РФ «О Главе Администрации Краснодарского края».

24.09.1996 (1402), указ Президента РФ «О Главе Администрации Воронежской области».

15.10.1996 (1437), указ Президента РФ «О Главе Администрации Рязанской области».

01.07.1997 (666), указ Президента РФ «О Главе Администрации Кемеровской области».

ГЛАВА 3.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

§ 1. Основы конституционно-правовых отношений Президента и Правительства РФ.

В России нормативная база, регулирующая отношения Президента и Правительства, составлена в большинстве случаев из нормативных подзаконных актов самого Президента.

По Конституции РФ исполнительную власть осуществляет Правительство РФ (ст. 110/1 К. РФ). В Конституционном Совещании рассматривался в том числе и совсем иной вариант, который не нашел поддержки: «Правительство возглавляет исполнительную власть».¹⁵⁶ По Конституции РФ Президент РФ является главой государства (статья 80), а не главой исполнительной власти. В России долгое время между конституционалистами развивались интенсивные научные споры относительно вопроса конституционных положений, то есть соотношения ст. 10 и 11 Конституции РФ.

Согласно статье 10 Конституции, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть.

Как известно, часть 1 статьи 11 Конституции устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют не только Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации, но еще и Президент РФ. Ни к одной из них Президент Российской Федерации не относится. Следовательно, он, также как и Президент Франции, по своему конституционному положению стоит как бы над всеми другими ветвями власти.

Более того, в Конституции РФ нет даже четкого прямого упоминания о том, что Президент РФ может осуществлять исполнительную власть. Но его конституционные полномочия таковы¹⁵⁷, что он логикой самой Конституции поставлен на роль бесспорного руководителя, «мотора» всей системы исполнительной власти. Правительство и, в первую очередь, Председатель

156 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 9, с. 27.

157 Среди таких полномочий Президента РФ можно указать решение об отставке Правительства (ст. К. 83/в РФ), осуществление руководства внешней политикой (ст. К. 86/а РФ), утверждение военной политики (ст. 83/з К. РФ) и т.д. Относительно последней статьи хотелось бы подчеркнуть, что поправил ее сам Президент РФ после завершения работы Конституционного Совещания. Действительно, версия, утвержденная Конституционным Совещанием, была немного более сбалансированной: «Президент Российской Федерации утверждает основные положения военной доктрины». См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы., М.:Юридическая литература, 1995, том 20, с. 37.

Правительства, поставлены в подчиненное положение по отношению к нему.¹⁵⁸

Он является главой государства, который не только обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, но и определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80 Конституции). Для выполнения Президентом данной функции, правовые ограничения - это только Конституция, а не законы. Заслуживает большой интерес правовая позиция, которая была предложена Б. С. Эбзеевым в рамках обсуждения данной нормы в Конституционном Совещании: «Обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов» - в таком виде эта формула в перспективе может истолковываться как угодно, и сам выбор этих форм может в полной мере зависеть от Президента. И вот в связи с этим я бы предложил уточнение, может быть, в следующей форме – «в установленных Конституцией и законами Российской Федерации формах обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов».¹⁵⁹

В Конституционном Совещании И. И. Лукашук своевременно подчеркнул риск отстранения Правительства от реализации данной конкретной функции: «...Было бы неплохо сказать просто: «основные направления внутренней и внешней политики». Это функция исполнительной власти, это функция Правительства - определять внутреннюю и внешнюю политику. И дальше: «и обеспечивает реализацию этого курса, включая ее международные обязательства».¹⁶⁰ В этой конституционной формуле (статья 80 Конституции) особо четко заметно, что Президент де факто единолично возглавляет исполнительную власть. Следует отметить, что в Конституционном Совещании были высказаны четкие опасения относительно такого права Президента единолично и полностью определять всю политическую линию государства. Например, особенно ярко поднимал проблемный

158 Единственный реальный случай, когда такое положение дел отсутствует, это когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, и тогда их временно исполняет Председатель Правительства, но с некоторыми указанными в Конституции (ст. 93/2 К. РФ) ограничениями. В Конституционном Совещании по поводу вопроса временного исполнения обязанностей Президентом РФ, Ю. С. Сергеев предложил иную позицию, усиливающую положение Парламента в этом указанном временном обстоятельстве: «...Посмотрите, пожалуйста, тоже моя поправка: «В случаях, указанных в части первой, обязанности Президента осуществляет Председатель Совета Федерации», а при невозможности этого – почему-то Председатель Правительства. Я считаю, что в этом случае, пусть это тоже будет представитель Федерального Собрания, Председатель Государственной Думы». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 7, с. 65

159 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 18, с. 117.

160 См. Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 8, ст. 88.

вопрос Е. А. Данилов, который выдвинул следующий тезис: «Вообще это слишком сильно сказано, что Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики. Тогда позиция Федерального Собрания в этом вопросе непонятна. Я думаю, что все - таки здесь может быть какая - то конкуренция. Если же мы устанавливаем, что Президент это определяет, то я не знаю, что остается на долю Федерального Собрания. Ведь дело в том, что в предложениях, которые у нас даны, сказано, что речь идет об определении основных направлений политики исполнительной власти. Если так, то возражений бы не было. Но слова «исполнительной власти» мы сейчас сняли. А если мы сняли, то Президент не может один определять основные направления политики». ¹⁶¹

В Конституционном Совещании правильное замечание о не логичном и опасном отстранении федерального Парламента от реализации данной функции сделали Митюков М. А. и Б. С. Эбзеев. М. А. Митюков: «Из статьи 80 к словам «определяет основные направления внутренней и внешней политики» - либо добавить «вместе с Федеральным Собранием», либо это перенести к компетенции Федерального Собрания». ¹⁶²

Б. С. Эбзеев занимал такую позицию: «Я хотел бы обратить внимание еще на одно обстоятельство. Глава Правительства определяет основные направления деятельности Правительства. И здесь возникает еще одно противоречие. Если записать в той форме, как это предлагается: «определяет основные направления внешней и внутренней политики», то мы, по существу, получаем ничем не ограниченного диктатора»... «...Все-таки эти основные направления должен определять представительный орган. Должна определять законодательная власть и по определению это ее функции». Затем выступал А. А. Котенков с малоубедительной, как нам кажется, позицией: «...Вот сомнения Бориса Софаровича я попытался бы развеять именно первой фразой этой части: «Президент в соответствии с Конституцией и Федеральными законами ...». Вот в законах законодатель устанавливает определенные рамки, а уже в пределах этих рамок Президент должен иметь свободу действий. Если он в своих действиях вышел за рамки закона, то вступает в дело совершенно иной механизм». ¹⁶³

Теперь проанализируем статью 78 Конституции, которая устанавливает, что Президент вместе с Правительством РФ обеспечивает в соответствии с Конституцией Российской Федерацией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. И в этой конституционной норме действительно обращает на себя внима-

161 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 16, с. 102.

162 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 18, с. 128.

163 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 19, с. 194.

ние узкая правовая база: только в соответствии с Конституцией Президент и Правительство могут реализовать эту функцию. Здесь особо заметно отсутствие законов. В Конституционном Совещании на вопрос необходимости расширения правовой базы обратил внимание Б.С. Эбзеев: «... Это - обязанность Президента и Правительства Российской Федерации. Они не потому обеспечивают реализацию соответствующих полномочий, что им захотелось либо не захотелось, а потому, что Конституция возлагает на них соответствующую обязанность. И если, скажем, Президент и Правительство будут вынуждены (я бы не хотел этого) предпринимать какие-то меры, о которых здесь говорится, они должны иметь для этого необходимую легитимную базу. Правда, я бы предложил в этой части проекта Конституции сказать о Федеративном договоре, что это необходимо, а во-вторых, убрать слова «меры» и «принимают».

«Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией и Федеративным договором обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». ¹⁶⁴ В Конституционном Совещании обсуждались, в том числе и иные нормы, например, поступило интересное предложение, предусматривающее исключить «Президент» и оставить только «Правительство»:

«Правительство Российской Федерации принимает в соответствии с настоящей Конституцией меры, обеспечивающие осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». Но данное предложение в Конституционном Совещании не нашло поддержки. ¹⁶⁵ В Конституционном Совещании рассматривалась и иная, еще менее сбалансированная статья, предусматривающая данное правомочие только в пользу единоличного Президента: «Президент Российской Федерации принимает в соответствии с настоящей Конституцией меры, обеспечивающие осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». ¹⁶⁶

По нашему мнению, настоящий реальный потенциал данной статьи недооценивается российскими учеными. ¹⁶⁷ Она может иметь большое значе-

164 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 19, с. 194.

165 См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, т. 8, с. 400.

166 См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 12, с. 266.

167 За некоторым исключением, например, А. Домрин представил довольно критическую позицию по данной статье: «Одной из черт авторитарного характера Конституции РФ 1993г. является наделение Президента РФ неквалифицированным, немотивированным и неограниченным – в условиях слабости законодательной и судебной ветвей власти – правом обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ». См.: Домрин А. Интервью // «Независимая газета» от 28 февр., 1995.

ние в пользу Президента РФ при особо сложных конфликтных ситуациях, например, между Президентом с Государственной Думой, либо органами судебной власти и т.д. Президент совместно с Правительством в этом случае мог бы сослаться на эту статью и, в соответствии с Конституцией, обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Здесь авторы Конституции посчитали правильным не предусматривать иные органы государственной власти. Здесь не указаны, например, Парламент, высшие органы судебной власти. В Конституционном Совещании Б.Н. Топорнин непосредственно в данной дискуссии обратил внимание на этот важный проблемный аспект: «Второе замечание сводится к тому, что если принять только это положение, то получается так, что Президент обязан принимать меры, Правительство обязано принимать меры, а остальные государственные органы могут принимать меры другого характера или вообще оставаться пассивными, когда не осуществляются функции государственных органов, в том числе и Конституционного Суда. Поэтому здесь запись только в адрес Президента, только в адрес Правительства с точки зрения системного подхода к власти, кажется недостаточной». ¹⁶⁸ В Конституционном Совещании приводились некоторые позиции в дебатах по данному вопросу, например:

Н.Т.Рябов: «По статье 74, одну минуточку, по части последней. Уважаемые коллеги, мы договорились, что не «Президент» и «Правительство», а федеральные органы государственной власти в соответствии с настоящей Конституцией обеспечивают осуществление полномочий федеральной и государственной власти на всей территории. Помните? Судебная власть, в том числе и парламент, законодательным путем обеспечивают все»....

Т.Г. Морщакова: «Получается, что, действительно, только Президент и Правительство этим занимаются, в то время, как здесь функция судебных органов».

А.Я.Слива: Тамара Георгиевна, Вы правы, но не до конца, потому что Президент и Правительство здесь этим занимаются в соответствии с Конституцией, как написано».

Т.Г.Морщакова: «Правильно, но получается, что от этой обязанности все другие освобождены, в то время как их деятельность направлена именно на это».

А.Я.Слива: «Почему? Есть в других частях Конституции роль судов, парламента»...

Т.Г. Морщакова: «Ну, есть, но она здесь не записана – эта функция.» ¹⁶⁹ Здесь мы видим значительные потенциальные резервные антикризисные полномочия в пользу Президента.

168 См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 12, с. 267.

169 См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 13, с. 274.

С другой стороны, в этой статье Конституции (и только в этой) можно найти логику, требующую, хотя и теоретически, совместного, обязательно совместного действия между двумя органами, как будто на одном уровне и, соответственно, принятия совместного акта Президента и Правительства, хотя в теоретическом плане (реально конституционное положение между Президентом и нижестоящим Правительством исключает фактически эту ситуацию). Но допустим, что определенная кризисная ситуация в стране стимулирует Президента, ссылаясь на эту конституционную норму, принимать какие-то необходимые меры по обеспечению осуществлений полномочий федеральной власти, и тогда Президент должен был бы, по логике этой статьи, реально их согласовать с Правительством. Допустим, что обнаруживаются некоторые расхождения между ними, то есть Правительство считает необходимым принимать иные меры по обеспечению осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. По логике самой статьи, Президент без официального согласованного решения Правительства не мог бы самостоятельно принимать те необходимые меры, которые он считает нужными (и, наоборот, то есть Правительство без Президента). Здесь нам кажется, что акт Президента о принятии соответствующих вышеназванных мер в соответствии с данной статьей Конституции, войдет в силу только при присутствии обязательной подписи Председателя Правительства (прототип своеобразной обязательной контрасигнации). Здесь мы все предположили чисто теоретически, поскольку Президент РФ может, конечно, просто не сослаться на эту конституционную норму, которая станет просто очередной «спящей» нормой, и решить возможные теоретические расхождения с Правительством в вопросе принятия некоторых мер, и действовать иными многочисленными, предусмотренными и Конституцией и законодательством, способами без возможного вмешательства Правительства.

Еще необходимо затронуть пункт «б» статьи 83 Конституции, прямо предусматривающий право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства. Данная норма также отсутствовала в окончательной версии текста Конституции, выработанной Конституционным Собранием, ее неслучайно добавил сам Президент РФ после завершения работы Конституционного Собрания.¹⁷⁰

Указанные конституционные нормы и большая реальная политическая практика не оставляют сомнений в том, что Президент РФ возглавляет и активно участвует в практическом осуществлении исполнительной власти, и в силе реализовать полный контроль за деятельностью Правительства

170 См.: Конституционное Собрание стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 20, с. 37.

РФ.¹⁷¹

При этом отметим, что Конституция гарантирует Президенту РФ возможность решать в свою пользу все возможные потенциальные конфликты с другими органами государственной власти, в том числе с главой Правительства.

Объективно обращаясь к этому вопросу, многие конституционалисты подчеркивают, что Правительству остается «исполнительская» работа по проведению в жизнь политического и экономического курса Президента.

Нам кажется, что в России существует единая исполнительная власть, где, несомненно, Президенту отведена основная роль. Поэтому совершенно обоснованно многими российскими конституционалистами Российское Правительство описывается как «Правительство Президента».¹⁷²

Собственно, в этом и состоит отличие российской исполнительной власти от исполнительной власти Франции, которая часто описывается как «дуалистическая». В России такое положение дел исключено. Правительство не в силе в реальности проводить разный политический курс по отношению к тому, что установил Президент РФ. В России невозможно появление «дуализма властей». В этом отношении российская модель в большей степени напоминает американскую, чем французскую модель.

«Дуализм» властей во Франции проявляется в «глухой войне» между Президентом и Председателем Совета Министров за расширение пространства влияния и власти. Во Франции предусмотрено сильное конституционное положение главы государства, несмотря на некоторое ослабление статуса Президента в результате недавней реформы, сократившей длительность президентского мандата с 7 до 5 лет.¹⁷³

Вместе с тем, можно утверждать, что во Франции Правительство имеет больший вес и самостоятельность. Правительство Франции, несмотря на весомую роль Президента, вне зависимости от любых возможных раскладов политических партий в Национальном Собрании, по Конституции обладает большими полномочиями и реально может определять и осуществлять политику нации (статья 20 Конституции). Описывая эту модель, некоторые государственные деятели обоснованно пишут о «двойном моторе». Конечно, очень многое зависит от того, какой состав депутатов в нижней палате страны. Позиции Президента наиболее сильны, когда представители его партии или блока имеют большинство мест в Парламенте. И, напротив,

171 В Конституционном Совещании Ф. М. Бурлацкий предложил следующую статью: «Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства и может участвовать на его заседаниях». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 17, с. 189

172 См., например: С. А. Авакян. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно- правового статуса // Вестн. Моск. ун.- та., сер. 11 право, 1998, № 1, с. 28.

173 Интересно отметить, что в России в феврале 2004г. в Государственной Думе Федерального Собрания законопроект об увеличении срока мандата Президента РФ (с четырех до семи лет) не прошел в первом чтении.

если в Парламенте существует оппозиционное большинство Президенту, его положение заметно ослабляется по сравнению с положением Премьер-министра.

Необходимо остановиться на том обстоятельстве, что Конституции и России и Франции наделяют главу государства особыми функциями квази-арбитражного характера. В России, например, Президент сочетает в себе многие функции, среди которых чрезвычайно важное значение имеет функция «гаранта Конституции», в осуществлении которой он должен был бы выступать как орган *super partes*. Мы затрагиваем этот наиважнейший аспект, поскольку он во многом объясняет привилегированное положение Президента РФ и характер его отношений с Правительством РФ.

В Конституционном Совещании затронул суть проблемы К. Ф. Затулин: «Я бы просил снять в параграфе 8, там, где сказано, что глава государства России – всенародно избираемый Президент, дополнение «который является гарантом целостности государства, прав и свобод граждан». Я полагаю, что гарантом целостности, прав и свобод граждан являются Президент, парламент и правосудие – все вместе. Иначе мы противоречим принципу разделения властей». ¹⁷⁴ Действительно, согласно Конституции России Президенту только предназначена роль действенного гаранта, посредника в спорах между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и т. д. Ст. 85/1 К. РФ, предусматривающая в пользу Президента использование согласительных процедур не делает исключений для каких-либо органов. По этому поводу в Конституционном Совещании интересную позицию выдвигал В. Н. Кудрявцев: «...Разве Президент будет рассматривать споры между судебными органами, которые в принципе возможны вообще? Очевидно, он не может этого делать. И сомневаюсь также, что он будет рассматривать и межпарламентские споры. У меня тоже большое сомнение. Но, во всяком случае, с судебными то уж никак». ¹⁷⁵

В том же самом Конституционном Совещании С. А. Зенкин также высказал четкие обоснованные сомнения по этому поводу: «В этой норме не оговаривается, о каких государственных органах идет речь. Следовательно, можно подразумевать, что Президент будет являться арбитром даже в спорах между судебными органами. Такое обстоятельство совершенно не допустимо». ¹⁷⁶ Действительно, согласно Конституции РФ Президенту только предназначена роль своеобразного координатора

174 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 5, с. 364.

В Конституционное Совещание еще поступило и предложение Ю. К. Курина записать «высшим гарантом». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 8, с. 107.

175 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, т. 7, с. 41.

176 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 132.

государственной власти. «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке, он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (часть вторая статьи 80). В Конституционном Совете Б. С. Эбзеев настойчиво занимал данную позицию, которая обеспечивала необходимые ограничения, в рамках которых Президент мог реализовать данную функцию: «...В связи с этим у меня возникает вопрос, а что это означает: «согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов?» Я бы взял на себя смелость предложить здесь уточнение – «в установленных Конституцией и законами Российской Федерации формах»... «Обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов» - в таком виде эта формула в перспективе может истолковываться как угодно, и сам выбор этих форм может в полной мере зависеть от Президента. Я не думаю, чтобы это было правильно. Я не думаю, чтобы это соответствовало принципу разделения властей. Сами формы взаимодействия должны все-таки быть определены в Конституции и законах Российской Федерации. И вот в связи с этим я бы предложил уточнение. Может быть, в следующей форме – «в установленных Конституцией и законами Российской Федерации формах, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов».¹⁷⁷

Как нам кажется, Президент РФ не может быть эффективным гарантом Конституции, потому что это политический орган, который может принимать политические решения, которые могут основываться на чисто политических конъюнктурных соображениях.

В этой связи следует обратить внимание на определенное противоречие, существующее между ролью Президента как гаранта Конституции, и его конституционной функцией, согласно которой он «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (часть третья статьи 80). Формулировка подобного типа о таких полномочиях Президента отсутствует и в Конституции США, и в Конституции Франции.¹⁷⁸

В качестве гаранта Конституции Президент РФ обладает важными полномочиями. В частности, согласно статье 85 Конституции, он «вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в случае противоречия этих актов Конституции

177 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 18, с. 117.

178 В Конституции Франции определено, что Парламент может принимать программные законы, которые «определяют цели экономической и социальной деятельности государства» (с. 34).

Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина, до решения этого вопроса соответствующим судом». ¹⁷⁹ В Конституционном Совещании был рассмотрен даже более радикальный вариант, при котором «Президент отменяет действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, или нарушения прав и свобод человека». По словам С.М. Шахрая, высказанным тогда в Конституционном Совещании: «Я из статьи 121 убрал право отменять акты, осталось право приостанавливать их. Мы уравнили права республик, краев и областей во взаимоотношениях с федеральными органами, поэтому никакие акты отменять он не вправе». ¹⁸⁰ Можно заметить, что никаких ограничений не предусмотрено по отношению к количеству актов, то есть теоретически подразумевается, что приостановление может касаться абсолютно всех актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В Конституционном Совещании А. В. Бушуев предложил данные конкретные эффективные ограничения данного правомочия Президента РФ: «Во-первых, раз Президенту мы даем право приостанавливать акты, то нужно указать срок, на который он вправе приостановить, допустим, до трех месяцев, приостановить с передачей дела в суд или до разрешения дела в суде. Но какой-то ограничитель должен быть, а то акт приостанавливается, и, как говорится, навечно. И второй момент. Здесь может быть еще другое ограничение. Допустим, ограничить акты только теми, которые связаны с правами и свободами человека, то есть приостанавливать только те акты, которые нарушают права и свободы человека. В данном случае нам нужно обсуждать не правомочие Президента на приостановление, а ограничения этого правомочия, которые мы хотели

179 В случае несоответствия федеральной Конституции и федеральных законов нормативным актам органов законодательной власти субъектов Федерации, Президенту, по Конституции, дано право обратиться с запросом в суд (ст. 125/2 б. К. РФ). С принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», предусмотрено право роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ Президентом РФ: «В случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты Конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам...» (в ред. Ф.з. от 11.12.2004 № 159-ФЗ). См.: «Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» (ст. 9.4.1.).

180 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 135.

бы установить». ¹⁸¹ Следует констатировать, что первый Президент РФ реализовывал это важное право крайне редко. ¹⁸² И еще следует отметить, что после приостановления указанных актов он не обратился в соответствующий суд. В Конституционном Совещании М.Г. Коротких предложил, на наш взгляд, более уравновешенную статью, правильно предусматривающую обязательную роль соответствующего судебного органа и ответственность Президента за данный акт: «...вероятно, целесообразно предоставить Президенту такое право - незамедлительно приостанавливать эти акты. Но ввести следующие коррективы: кроме слов «приостанавливать действие актов» записать: «незамедлительно заявляет в соответствующий суд», может быть, - «в течение трех дней». А дальше продолжить: «Президент несет ответственность за незаконное приостановление актов». Я думаю, это компромиссный выход из ситуации». ¹⁸³

Однако в целом, выполнение первым Президентом РФ функции гаранта Конституции было неудовлетворительным, особенно с учетом той опасности, которую создавали действия органов государственной власти отдельных субъектов Федерации, подрывающие основы российского конституционного строя. ¹⁸⁴ Несмотря на наличие мощных инструментов, способов государственного контроля в руках Президента РФ, приходится, к сожалению, констатировать, что он не сумел обеспечить единство правового пространства страны. Немалая часть издаваемых в субъектах Российской Федерации нормативных актов не соответствовала и еще не соответствует, а иногда и прямо противоречит Конституции и федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. ¹⁸⁵

При втором Президенте РФ положение существенно изменилось в нормативном плане, были укреплены механизмы возможного реагирования со стороны Президента РФ над правовыми актами глав исполнительной

181 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 136.

182 Подсчитано, что с марта 1994г. по июнь 2000г. было 19 случаев приостановления данных актов Президентом РФ. См. приложение в конце третьей главы.

183 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 135.

184 Можно констатировать невыполнение функций контроля со стороны главы государства. Возможно, такое поведение объясняется конъюнктурными соображениями, тем, что Президент РФ не желал портить отношения с главами исполнительной власти субъектов РФ, особенно когда они в определенное время в таком качестве занимали одновременно и пост членов Совета Федерации ФС, верхней палаты Российского Парламента.

185 Подсчитано, что в 1997г. число актов, нарушающих федеральные законы, по данным Генеральной прокуратуры, превысило 100 тысяч. См.: Конституционное законодательство России / Под общей редакцией Ю. А. Тихомирова. М.: Формула права, 1999, с. 107.

власти и законодательной власти субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции РФ, были предусмотрены достаточно действенные меры по отмене данных актов. Следует подчеркнуть, что созданы фактически очень сильные рычаги давления со стороны Президента РФ на субъекты РФ. Создана действенная мера реагирования и наказания по отношению к субъектам РФ, которая влияет на решения данных органов по изданию данных актов, не соответствующих тем указанным вышестоящим актам. Только время и реальная практика покажут действительное положение дел.

Как известно, Конституция РФ предоставляет Президенту РФ ряд иных существенных возможностей для восстановления конституционного правопорядка. Согласно статье 85, «Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации». ¹⁸⁶ В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда». Здесь для понимания возникновения и разработки последней части данной ст., полезно обратиться в стенографический отчет Конституционного Совещания. В Конституционном Совещании А. А. Собчак выступал следующим образом: «Я хотел бы по этому поводу следующее разъяснение дать, почему вместо слова «Конституционного» здесь появилось понятие «соответствующего суда» как более широкое понятие. Дело в том, что действительно целый ряд вопросов, подобного рода споров должен передаваться на рассмотрение Конституционного Суда. Но не исключена возможность по определенным спорам, особенно спорам такого характера, как выход, скажем, из состава России, или иные претензии, которые могут быть предъявлены субъектами Федерации, может быть назначено специальное судебное присутствие или сформированы даже, скажем, по решению Совета Федерации или самих субъектов Федерации соответствующие структуры для разрешения споров». И поэтому было принято решение написать слова «соответствующего суда», чтобы не закрывать такую возможность». ¹⁸⁷ Здесь следует подчеркнуть, что первый Президент РФ очень мало пользовался возможностью проведения

186 В Конституционном Совещании по данному вопросу по признанию С. М. Шахрая была раскрыта суть данной проблемы: «Мы закрепили за Президентом право использовать согласительные процедуры для разрешения споров между субъектами Российской Федерации и между субъектом Российской Федерации и центральной властью как таковой. Возглавляя одну из ветвей власти, обеспечивать такое согласованное функционирование Федерации и ее частей, в принципе, также невозможно, на наш взгляд». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 12, с. 284.

187 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, т. 20, с. 341.

подобных согласительных процедур и, что особенно важно, никогда не передавал разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. По поводу механизма передачи разрешения спора в суд интересно рассмотреть, как обсуждался данный вопрос в Конституционном Собрании: Б. С. Эбзеев: «В случае недостижения согласованного решения (имеется в виду в споре между субъектами Федерации) Президент вправе передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда». Не означает ли та запись, которую мы сделали, что высшие органы государственной власти различных субъектов Федерации по своей собственной инициативе, минуя Президента, могут обратиться в Конституционный Суд? Либо Президент является какой-то такой неперенной стадией или участником разрешения этого конфликта – именно Президент передает в Конституционный Суд?

Т.Г. Морщакова: «Я думаю, могут и сами обращаться. Другое дело, что Президент может сам передать в Суд. Но лишить их права самостоятельно обратиться в Конституционный Суд просто невозможно».

Б. С. Эбзеев: «И все равно, мне кажется, здесь необходимо какую-то очередность соблюсти. Президент должен иметь право в любое время пригласить к себе этих самых субъектов и стукнуть по столу».

Председательствующий (С. А. Филатов): Здесь есть вопрос.

Б. С. Эбзеев: «Здесь есть вопрос. Здесь надо подумать. Скажем, Президент приглашает их разобраться в этом вопросе, а они скажут: «Мы без Вас это сделаем»».

Е. А. Данилов: «Я хочу сказать, что Президент может пригласить их, конечно, а они хотели бы решить спор юридическим путем. Это вообще право сторон. Поэтому в статье 85, части первой, в последнем предложении говорится, что в случае недостижения согласованного решения Президент вправе передать разрешение спора на рассмотрение суда. Это отстраняет стороны от решения собственного дела. Не должно быть такой ситуации, когда стороны, допустим, не хотят обращаться в суд, а Президент, который для их согласования, берет их дело и передает в суд. Поэтому они вправе решать свое дело помимо Президента – это раз, и во-вторых, Президент не должен иметь право передавать их дело в суд, независимо от их согласия. Не может быть такого, нехорошо это, если стороны этого не хотят, а Президент передает за них в суд».¹⁸⁸

Обратим также внимание на крайне редкие обращения Президента РФ в Конституционный Суд с запросом о разрешении дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, а также конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации (статья 125 Конституции РФ). При этом отметим, что предметом запроса Президента в основном были те акты, которые, по его мнению, прямо или косвенно, затрагивали

188 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 19, с. 332.

его политические интересы. Главная роль здесь принадлежала факторам политической конъюнктуры, политической выгоды и т. д. Такие факты также вызвали обоснованные сомнения в возможности Президента качественно осуществлять функции гаранта Конституции.

В этом плане можно конечно провести параллели с опытом Франции. Согласно статье 5 Конституции Франции, «Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства».

И точно так же, как во Франции, в России были предприняты попытки обосновать особую – президентскую – ветвь власти, исходя из арбитражной и посреднической роли Президента. Обращаясь к этому вопросу, Л.А. Окуньков¹⁸⁹ отметил следующее: «Такое положение имеется в Конституции Франции, но, как свидетельствует сорокалетняя конституционная практика этой страны, арбитражная функция главы государства оказалась мертворожденной. Все президенты Пятой республики реализовывали собственные полномочия преимущественно в интересах исполнительной власти, и посредниками в споре между различными институтами власти не выступали».¹⁹⁰

В США формы взаимоотношений Президента с Правительством немного иные, они характеризуются тем, что Президент США является главой Государства и главой исполнительной власти.¹⁹¹ Кабинет состоит из министров, назначенных Президентом США «по совету и с согласия Сената». Президент США является главой всей федеральной исполнительной власти, лично отвечает за действия исполнительной власти. Что же касается Кабинета, он непосредственно подчинен Президенту и, по сути, выполняет роль его совещательного органа. Кабинет министров в США может обсуждать коллективно политические вопросы, но, как известно, решения в конечном итоге принимает Президент единолично. В США отсутствует институт контрасигнатуры. Там процесс принятия решений может осуществляться Президентом и без участия Кабинета. Это происходит часто путем создания Президентом более узких совещательных органов, состоящих из наиболее доверенных ему политиков, экспертов. Кстати, Президент США может неограниченно приглашать в кабинет других должностных лиц, например, своих близких помощников. Эту картину дополняет тот факт, что министры Конгрессу США не подотчетны. Они могут быть привлечены к ответственности только в порядке импичмента.

189 См.: Л. А. Окуньков. Институт Президента в системе государственной власти. // Конституционное законодательство России. М.: Формула права, 1999, с. 131.

190 В этой связи интересно обратить внимание на выступление В. А. Туманова в рамках работы Конституционного Совещания: «...мне кажется, что глава государства – пусть он символ, пусть он гарант, арбитр, но практическая, исполнительная деятельность должна в минимальной мере его касаться». См: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 8, с. 57.

191 «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки» (Раздел 1 статьи II Конституции США).

§ 2. Процедура формирования Правительства РФ.

Часть первая статьи 111 Конституции РФ устанавливает, что «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы». Но значение роли Государственной Думы не стоит преувеличивать, поскольку при назначении Председателя Правительства Президент может настоять на той кандидатуре, которую он предлагает.¹⁹² Такое положение объясняется тем, что по Конституции, если Государственная Дума трижды отклонит представленные кандидатуры, Президент распускает ее (это даже его обязанность, а не право) и назначает Председателя Правительства уже без всякой санкции Парламента (часть четвертая статьи 111).

Логика этой статьи не способствует выбору взаимоприемлемой и взаимосогласованной кандидатуры. Таким образом, на практике это решение целиком и полностью зависит от воли Президента РФ. Очень эффективно Д. А. Ковачев раскрывает закономерность конституционной материи: «исключительное право Президента вносить предложение в Парламент о кандидатуре Премьер-министра, право, являющееся элементом его правоспособности, трансформируется в право его компетенции, т. е. в право на принятие решения, кто будет занимать должность Премьер-министра.¹⁹³

Конституционный Суд РФ 11 декабря 1998г., рассмотрев дело о толковании части четвертой статьи 111 Конституции РФ (поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы) постановил,¹⁹⁴ что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата.¹⁹⁵ Парадоксальным является и то, что Президент, как предполагают некоторые российские ученые, может предлагать явно непро-

192 В апреле 1998г. Президент РФ трижды предложил одну и ту же кандидатуру С. В. Кириенко, который стал с третьей попытки Председателем Правительства с согласия Государственной Думы.

193 Ковачев Д. А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность Президента в Европейских Республиках // В кн.: Конституционное право государств Европы. М.: WoltersKluwer, 2005, с. 196.

194 Следует констатировать наличие трех особых мнений судей (Н. В. Витрука, В. О. Лучина и В. И. Олейника) по данному решению Конституционного Суда РФ.

195 В этой связи очень интересно обратиться в стенографический отчет Конституционного Совещания и раскрыть, как в данном совещательном органе дебатировался вопрос предложения кандидатур, как рассматривалась, например, поправка Липецкого облсовета под председательством А. М. Яковлева: «В случае отклонения Советом Федерации кандидатуры, он в недельный срок вносит новую кандидатуру Председателя Правительства». Что же здесь нового? Новую кандидатуру? Прошу, ваше мнение. Есть ли те, кто не согласен с предлагаемой поправкой о том, чтобы кандидатура была новой, а не опять та же самая? Возражающих нет. Эта поправка Липецкого облсовета принимается». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 8, с. 76.

ходную кандидатуру, которая трижды будет отклонена Государственной Думой, а затем распустить Государственную Думу и назначить на пост Председателя Правительства лицо, которое ранее Государственной Думе не представлялось. В Конституционном Совещании так еще дебатировался вопрос представления кандидатуры Председателя Правительства:

С. А. Филатов: «...Давайте так. Мы принимаем концепцию этой прежней статьи, что все это происходит в течение месяца. Три раза.

А. А. Котенков: «Да, три раза. И в том числе одну и ту же кандидатуру – не более двух раз. Либо Президент представляет Иванова, потом Петрова и снова Петрова, либо он представляет Иванова, Иванова, потом Петрова и в случае отклонения распускает».¹⁹⁶

В целом, Правительство в России может быть полностью оторвано от Государственной Думы, поскольку в Конституции РФ нет необходимых элементов в порядке формирования Правительства, обеспечивающих их взаимное сотрудничество и взаимную ответственность. В конечном итоге, в России состав Правительства может вообще не быть связан с реальным политическим составом в Государственной Думе и, следовательно, в составе Правительства может не быть представителей тех партий, которые представлены в Государственной Думе.

В Конституционном Совещании рассматривалась также следующая интересная поправка: «в случае, если после выборов нового состава, Федеральное Собрание повторно проголосует за внесенную Президентом кандидатуру на должность Председателя Правительства, и она будет вновь отклонена, то Президент уходит в отставку».¹⁹⁷

Во французских реалиях, где действуют компоненты парламентского правления, особенно в случае так называемого «сожительства» («cohabitation»), действительно формируется Правительство, имеющее большинство в Парламенте, даже если оно находится в оппозиции Президенту. Национальное Собрание Франции может отклонять программу Правительства без ограничений, а, следовательно, и кандидатуру Премьера, назначенного Президентом.¹⁹⁸

Формально этот процесс предстает следующим образом. Президент Франции назначает Премьер-министра, но за этим следует выступление Премьер-министра в Национальном Собрании с программой Правительства или декларацией об общей политике. После этого глава Совета Министров ставит вопрос перед нижней палатой о доверии (статья 49). Таким образом, в действительности во Франции Правительство (Совет Министров) на

196 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.:Юридическая литература, 1995, том 14, с. 68.

197 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 4, с. 230.

198 В Конституции РФ отсутствует упоминание об утверждении нижней палатой правительственной программы.

самом деле формируется партиями, имеющими большинство в Парламенте. Глава государства не может игнорировать волю избирателей и должен считаться с расстановкой политических сил в Национальном Собрании. Президент Франции в реальности мог бы сильно влиять на формирование Правительства только в том случае, если бы имел поддержку большинства депутатов в Национальном Собрании. Как показала практика, при ситуации «сожителства» Президент Франции не может отказаться от назначения на пост Премьер-министра того кандидата, который поддержан депутатами Национального Собрания. Таким образом, формируется так называемое «парламентское правительство».

Теперь рассмотрим отношения Президента РФ и Председателя Правительства РФ в процессе назначения федеральных министров. Согласие нижней палаты в этом случае не требуется. Председатель Правительства предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (часть вторая статьи 112 Конституции). Можно, наоборот, констатировать, что в Конституционном Совещании несколько раз была предложена и обсуждалась данная статья: «Министров обороны, безопасности, внутренних дел назначает Президент Российской Федерации по представлению Председателя правительства с согласия Федерального Собрания...». ¹⁹⁹

Ни Конституцией, но и не Федеральным Конституционным Законом «О Правительстве Российской Федерации», ни Регламентом Правительства РФ не оговаривается, в какой форме, и в каком порядке реализуется это предложение, во всяком случае, не требуется конкретного формального акта. Но политическая действительность четко показала, что решающее слово в конкретном выборе министров принадлежит Президенту, и что по этому поводу Председатель Правительства не может конфликтовать с Президентом. По признанию некоторых конституционалистов, в России, участие Председателя Правительства в формировании всего состава Правительства имеет чисто номинальный характер. ²⁰⁰

Чаще всего, Председателю Правительства приходилось пассивно мириться с тем составом министров, который утверждал Президент. В частности, «силовые» министры назначаются Президентом самостоятельно

199 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 3, с. 247. В Конституционном Совещании А. А. Котенков выступил против согласия Федерального Собрания для назначения некоторых Министров: «Нельзя, чтобы эти министры были зависимы от парламента... Я категорически возражаю против разделения Правительства на «чистых» и «нечистых»...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 12, с. 322

200 Среди других см., например: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин.

без предложений со стороны Председателя Правительства.²⁰¹ А между тем, по Конституции предложение главы Правительства по кандидатуре члена Правительства является обязательным условием назначения на должность. Без такого предложения Президент не вправе назначить на должность или освободить от нее члена Правительства. Даже применительно к руководителям, возглавляющим федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Президент, такое предложение является формально обязательным актом.

Существует много примеров нарушения установленного порядка назначения на должности членов Правительства. Так, Президент РФ Б.Н. Ельцин 31 марта 1998г. подписал указы по Е. М. Примакову и М. Задорнову, подчеркнув, что «с сегодняшнего дня они являются полноправными министрами». Тем самым был нарушен п. «д» ст. 83 Конституции Российской Федерации. Президент не мог этого сделать до назначения Председателя Правительства, поскольку назначение федеральных министров возможно только по его предложению.²⁰²

На самом деле сама логика Конституции требует, чтобы Председатель Правительства, который, в отличие от Президента РФ, должен отвечать за работу осуществления исполнительной власти, сам подбирает состав Правительства, а не работал с командой, предложенной в основном Президентом РФ. Но реальные тенденции идут в сторону укрепления позиции Президента даже по отношению к заместителям федеральных Министров. В научной литературе обращается внимание на то, что ранее само Правительство назначало на должность и освобождало от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ. В настоящее время Президент назначает даже заместителей министров. По этому поводу А. Е. Постников и Е. Е. Никитина отмечают следующее: «Конечно, исходя из нормы Конституции, заместители федеральных министров не являются членами Правительства, но тем необычнее закрепление этого права за главой государства».

Во Франции «по представлению Премьер-министра Президент назначает других членов Правительства и прекращает их полномочия». Здесь, как отмечалось выше, реальная возможность формирования Правительства

201 Подробнее см.: Конституционное законодательство России. Под общей редакцией Ю. А. Тихомирова. М.: Формула права, 1999, с. 189.

202 Об этом см., например: В. О. Лучин. Конституционные деликты // Государство и право, 2000, № 1, с18.

зависит от того, кого поддерживает большинство в Парламенте.²⁰³

В США назначение главой государства министров, высших должностных лиц исполнительной власти проходит через одобрение «по совету и с согласия» Сената, хотя в значительной степени это процедура имеет формальный характер. Впрочем, по многим кандидатурам в Сенате проводятся обстоятельные слушания. Как правило, за этим следует голосование на заседании одного из комитетов Сената. Случаи отклонения кандидатур крайне редки. По замечанию многих специалистов, каким-либо образом существенно повлиять на формирование исполнительной власти Сенаторы не в состоянии.

²⁰³ Кроме того, во Франции по Конституции, если, с одной стороны, Президент назначает на гражданские и военные государственные должности, с другой, Государственные советники, великий канцлер Почетного легиона, послы, чрезвычайные посланники, старшие советники Счетной Палаты, префекты, представители Правительства в заморских территориях, генералы, ректоры академий, директора центральных ведомств, назначаются Советом Министров». В рамках некоторых определенных назначений, Президент ограничен, кандидатуры обсуждаются и согласовываются в Совете Министров, который может по этому вопросу занимать свою самостоятельную позицию.

§ 3. Отставка Правительства РФ.

Теперь проанализируем процесс отставки Правительства. По Конституции РФ (ч. 3 ст. 83) «Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации».

В России по Конституции Президент фактически имеет право отправить в отставку Правительство в любой момент, без каких-либо препятствий и ограничений,²⁰⁴ и это решение может быть принято им абсолютно единолично (часть третья статьи 83 и часть вторая статьи 117 Конституции РФ).²⁰⁵

Вышеназванная конституционная норма содержит, безусловно, некий характер неопределенности, который действительно создает условия для произвольной отставки Правительства РФ без всякой мотивации. Об этом обоснованно пишет Ю. А. Тихомиров: «Правительственные кризисы возникают часто не по воле Правительства. Президент РФ с марта 1998г. по август 1999г. сменил шесть Председателей и составов Правительства РФ без серьезных объяснений причин. Получается, что частое и необоснованное использование конституционной процедуры отставки Правительства нарушало устойчивость и преемственность в государственном управлении».²⁰⁶ Хотя часто, если обсуждать абстрактно, президентская форма правления рассматривается как форма правления, обеспечивающая стабильность исполнительной власти. Напротив, согласно некоторым статистическим данным, менее, чем за десять лет, в составах разных российских Правительств имело место 96 назначений только заместителей Председателя Правительства исполнительной ветви власти.²⁰⁷ Президент даже не обязан официально мотивировать свое решение об отставке.

204 В этой связи интересно отметить, что в Конституционном Совещании обсуждались некоторые нормы, реально ограничивающие право Президента отправлять Правительство в отставку, а также предусматривающие строгую ответственность Президента за злоупотребление данным правом: «За срок своих полномочий Президент имеет право по своей инициативе не более трех раз распустить Федеральное Собрание или отправлять главу Правительства в отставку. Третье решение о роспуске или отставке означает внеочередные перевыборы Президента». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 3, с. 248. В Конституционном Совещании рассматривалась еще одна специфическая статья, ограничивающая по времени отставку Правительства: «...Федеральное Собрание или Президент могут ставить вопрос об отставке Председателя Правительства только спустя десять месяцев после его утверждения Федеральным Собранием». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 8, с. 453.

205 В Конституционном Совещании М. В. Масарский предложил данную позицию: «Если Президент отклоняет решение Госдумы об отставке Правительства, налагает вето, это отлагательное вето может преодолеваться двумя третями Госдумы, не большинством, как здесь в первом случае, двумя третями...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 14, с. 60.

206 См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М.: Юринформцентр, 2001, с. 207.

207 См.: «Российская газета» от 21 сентября 1999г.

Реальная конституционная практика за эти годы показала, что отставка Правительства не всегда происходила в полном соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Например, 23 марта 1998 путем издания указа № 281²⁰⁸ Президент принял решение об отставке Правительства и возложил временное исполнение обязанностей Председателя Правительства на себя. Ст. 8 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»²⁰⁹ предусматривает следующее: Президент вправе поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства только одному из заместителей Председателя Правительства. Затем Президент РФ назначил исполняющим обязанности Председателя Правительства С. В. Кириенко, который до этого являлся Министром топлива и энергетики, но не заместителем Председателя Правительства.²¹⁰

Президент РФ назначил в августе 1998г. В. С. Черномырдина исполняющим обязанности (который даже не входил в состав Правительства) Председателя Правительства. Президент Российской Федерации вновь нарушил Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», поскольку он имеет право назначать исполняющим обязанности главы Правительства только то лицо, которое входит в состав Правительства.²¹¹

По Конституции Франции, «Если Национальное собрание примет резолюцию порицания или если оно не одобрит программу или общеполитическую декларацию Правительства, то Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства» (статья 50). Кроме этого случая автоматической отставки, во Франции на самом деле все решает реальный политический состав в Национальном Собрании. При той ситуации, когда и Премьер-министр, и Президент принадлежат к одной и той же партии или коалиции, Президент может отправить в отставку Правительство, даже если оно пользуется поддержкой и доверием со стороны депутатов. Но в случае, если они принадлежат к противоположным политическим силам, и, одновременно, Парламент поддерживает Премьер-министра, тогда Президент все-таки не может отправить в отставку Премьер-министра, отставка могла бы произойти только по собственному

208 См.: «Российская газета» от 24 марта 1998г., № 56 (1916).

209 См.: «Российская газета» от 23 декабря 1997г., № 245 (1855).

210 На эту практику своевременно обратил внимание В. О. Лучин, см.: В. О. Лучин. Конституционные деликты // Государство и право, 2000, № 1, с. 18.

211 Любопытно обратить внимание на то, как в Конституционном Совещании рассматривался особый вариант деятельности и. о. Председателя Правительства с зафиксированным установленным сроком действий: «Если в этот срок Председатель Правительства не будет назначен Федеральным Собранием, Президент назначает исполняющего обязанности Председателя Правительства на срок до одного года». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 12, с. 198.

желанию его главы.

Здесь следует подчеркнуть, что Конституция РФ не дает Правительству даже права уйти в отставку добровольно в связи с выражением ему недоверия.²¹² За него все решает Президент РФ. Интересно подчеркнуть, что в Конституционное Совещание поступила поправка Ярославской области по вопросу добровольной самостоятельной отставки Правительства. Эта поправка была поставлена на голосование А. М. Яковлевым и была принята на заседании группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Прочитируем часть выступления А. М. Яковлева: «Здесь как раз и предлагается исключить слова «по представлению Президента». Это уже изменяет конструкцию. Есть ли мнение по этому достаточно радикальному предложению, которое позволяет Правительству уходить в отставку самому, помимо Президента?... Давайте голосуем...».²¹³

Парадоксальным образом Конституция РФ вообще не предоставляет Правительству право уходить в отставку по собственному решению. Такое решение может быть принято только Президентом.²¹⁴ Ему дано право принять или отклонять отставку Правительства РФ (часть первая статьи 117).²¹⁵ Это означает, что если Президент не принимает отставку Правительства, оно обязано продолжить свою деятельность. В Конституционном Совещании С. А. Филатов предложил следующую сложную многоэтапную процедуру: «А, может быть, мы тогда сделаем так, что отставка идет без Президента, только через Государственную Думу? Премьер подает Президенту прошение об отставке, Президент ее передает на разрешение Государственной Думе, то есть он не может принять эту отставку сам, он может

212 По вопросу недоверия Правительству в Конституционном Совещании обсуждалось много предложений, например, С. М. Шахрай: «...необходимо передать право формирования Правительства Государственной Думе, то есть нижней палате, но закрепить за обеими палатами право голосовать о недоверии Правительству». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 9, с. 198.

213 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 9, с. 10.

214 Интересно отметить, что в Конституционном Совещании первоначально была принята поправка, предусматривающая иное положение (без роли Президента) возможной добровольной самостоятельной отставки Правительства: «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Советом Федерации». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 9, с. 15.

215 Приведем позицию Ю. С. Сергеева, предложенную в Конституционном Совещании и укрепляющую здесь положение Президента РФ по вопросу добровольной отставки Правительства: «Президент может при добровольной отставке принять ее. При чем тут Федеральное Собрание? Министры говорят, что они не будут работать. Имеют они такое право? Имеют. Кто может принять или отклонять? Президент, и никто другой...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 9, с. 16.

ее принять только через Государственную Думу. Но если Государственная Дума отказывается ее рассматривать, тогда он ее принимает сам...». ²¹⁶

Вместе с тем, Президенту РФ принадлежит роль защитника Правительства РФ от возможного выражения недоверия со стороны Государственной Думы.

Принятие Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» 1995г. немного изменило в той практике, которая сложилась до его принятия. На основании упомянутого закона «Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации: по заявлению Председателя Правительства Российской Федерации об отставке, в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий. Теперь Президент РФ не может, не отправляя Правительство в отставку, самостоятельно сместить его Председателя.

Иными словами, внесенные законом различия между отставкой Правительства и отставкой Председателя Правительства, одновременно предоставляют последнему возможность, хотя и слабого, «противостояния» Президенту: «Освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации» (ч. 1, ст. 7 ФКЗ). Теперь Председатель Правительства мог бы подать заявление об отставке и уйти вместе с Правительством. Именно таким образом данное изменение в закон предоставило Правительству (звучит немного парадоксально, гротескно) дополнительное право самостоятельной отставки, которую Президент не может не принять. Но этот конституционный механизм надо все-таки рассматривать, учитывая, что сохраняет свою силу часть пятая статьи 117 Конституции РФ, предусматривающая право главы государства поручить Правительству РФ действовать до формирования нового Правительства РФ: «В случае отставки или сложения полномочий, Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации».

По Конституции Франции (ст. 8) этот процесс урегулирован по-другому, Президент прекращает полномочия Премьер-министра по заявлению последнего об отставке Правительства. То есть, если Премьер-министр такого заявления не подает, то Президент по собственному усмотрению не может уволить его. Конституция Франции предусматривает четкое конституционное ограничение права главы государства на увольнение главы Правительства. Действительно, когда Премьер-министр и его Правительство представляют партию (или блок партий), оппозиционную Президенту, и имеют поддержку большинства парламентариев, то они по собственной

216 См.: Конституционное Сопровождение – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 13, с. 58.

инициативе не будут подавать Президенту прошение об отставке. Тогда любые замены в Кабинете министров и сама замена Премьер-министра происходят по решению парламентского большинства, а не по решению Президента.

Требование одной или даже двух палат российского Парламента об отставке одного федерального министра, как известно, не влечет за собой никаких автоматических обязательств по его исполнению. В Конституционное Собрание поступило на самом деле предложение создать именно такой обязывающий механизм: «Выражение недоверия Федеральным Собранием министрам означает отставку».²¹⁷

Впрочем, и Парламент Франции не может требовать от Президента принятие решения об отставке конкретного министра, он, может быть, в сила повлиять на это решение, в случае уверенной поддержки данного решения законодателей в обеих палатах.

В США должностные лица администрации, назначенные Президентом по совету и с согласия Сената, смещаются с должности Президентом единолично. В настоящее время сложилась следующая ситуация в сфере осуществления права отстранения от должности. Считается, что Президент может отстранять федеральных должностных лиц по собственному усмотрению только в тех случаях, если они заняты в исполнительных агентствах, непосредственно подчиненных главе исполнительной власти.²¹⁸ Еще интересно отметить, как в России, в случае, когда Председатель Правительства принимает рискованное для себя решение поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству (ст. 117/4 К.), и в случае, если Государственная Дума в доверии отказывает, решение отставки Правительства, все – таки, остается за Президентом.

Относительно института постановки Правительством вопроса о доверии, хотелось бы только подчеркнуть, что авторами Конституции данный институт создан не как способ возможного оказания влияния Правительства на Парламентский орган для проведения через Парламент важного закона на примере некоторой конституционной практики иных стран. Институт придуман не в пользу Правительства, которое даже в случае выражения ему доверия Государственной Думой, все равно не застраховано от возможного решения Президента о его отставке в любое время. Важным является то, что практики постановки Правительством вопроса о доверии в России нет. В России реально данный институт может представлять скорее дополнительный тактический резервный способ для Президента спровоцировать, через подчиняющееся ему Правительство, роспуск Государственной Думы.

217 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 12, с. 315.

218 Подробнее см.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2002, с. 302.

§ 4. Особенности конституционно-правовых отношений, определенных непосредственной подведомственностью Президенту РФ некоторых органов исполнительной власти.

В этом параграфе необходимо подробнее остановиться на взаимоотношениях Президента и Правительства РФ относительно руководства некоторыми министерств.

По Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть и отвечает за нее. Но сразу после принятия Конституции подзаконным актом Президента, а именно Указом Президента РФ № 66 от 10 января 1994г.²¹⁹ «О структуре федеральных органов исполнительной власти», были обозначены те органы федеральной исполнительной власти, которые непосредственно подведомственны Президенту РФ: Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Главное управление охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Федеральная пограничная служба – Главное командование пограничных войск Российской Федерации, Федеральная служба контрразведки Российской Федерации, Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию, Государственная архивная служба России.²²⁰ Указом от 1 июля 1996 года № 1009²²¹ Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве была преобразована в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг, которая стала подчиняться Президенту.

Затем в 1997г. Федеральным Собранием РФ принят Конституционный федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации», который основывался не на концепции Конституции, а на концепции подзаконного

219 Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. М., 1994, № 3, с. 190.

220 Скрупулезный анализ стенографического отчета Конституционного Совещания показывает, что авторы Конституции вообще не обсуждали и не предвидели возможное подведомственное положение некоторых Министерств прямо Президенту. Напротив, высказывались некоторые опасения по вопросу переподчинения некоторых конкретных Министерств Президенту. Н. Т. Рябов, который обратил внимание на проблему одной предложенной статьи Конституции: «Президент осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации». Однако у нас есть Правительство, в Правительстве есть Министр иностранных дел и Правительство ответственно за внешнеполитическую деятельность. Так? Так. Не будет ли здесь переподчинения Министерства иностранных дел, по существу, фактическое переподчинение, а также ряда других министерств, связанных с внешней политикой, в том числе внешнеэкономических ведомств, непосредственно Президенту?». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 12, с. 362.

221 Подробнее об этом: Окуньков Л. А. Правительство и Президент (границы взаимодействия) // Ежегодник Российского права. М., 2000, с. 240

акта, то есть вышеназванного указа Президента РФ, и который устанавливал: «При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству Российской Федерации, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к полномочиям Президента Российской Федерации, и Президенту Российской Федерации» (статья 26).

Развивая эти положения, Федеральный конституционный закон постановил: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает их руководителей...» (статья 32).

Президент смог таким образом руководить напрямую ниженазванными высшими органами исполнительной власти:

Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба железнодорожных войск РФ, Федеральная служба охраны РФ, Федеральная пограничная служба РФ, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ, Государственная техническая комиссия при Президенте РФ, Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ, Управление делами Президента РФ.

Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 1998г. № 1483²²² «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²²³ в непосредственное подчинение Президента переданы Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба налоговой полиции. Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1999г. № 651 утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти, которая по некоторым позициям существенно отличается от прежней структуры²²⁴.

В этой связи следует отметить, что перечень тех органов, деятельностью

222 Собрание законодательства Российской Федерации. 1998, № 50, с. 6126.

223 См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 39, с. 4886).

224 Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 22, с. 2727.

которых руководит Президент, исчерпывающим образом определен статьей 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», и в нем нет ни органов юстиции, ни органов налоговой полиции.²²⁵ По нашему мнению, существуют элементы противоречия данного указа конституционному федеральному закону о Правительстве РФ. Но, как известно, в любом конкретном случае противоречия подзаконного акта Президента или Правительства вышестоящему закону, Федеральному Собранию не дают право временно приостанавливать действие данных актов, хотя любопытно заметить, как данное конкретное предложение обсуждалось в Конституционном Собрании. Интересно обратить внимание на то, что в вышеназванном органе также обсуждали следующее дополнение по вопросу полномочий Федерального Собрания: «приостанавливает действие указов и распоряжений Президента и Правительства впредь до рассмотрения их в 10 – дневный срок Конституционным Судом».²²⁶

В дальнейшем были новые изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, установленные указом Президента РФ (с изменениями на 25.11.2003 № 1389). В настоящее время федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, являются следующими: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, и многие другие.²²⁷

Указом Президента от 20 мая 2004г. № 640 (с последующими изменениями) утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти²²⁸: Президенту РФ подчиняются следующие министерства: Минис-

225 Государственная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия конституционности Указа Президента от 7 декабря 1998 года, предусматривающего переподчинение главе государства министра юстиции и Федеральной службы налоговой полиции. Конституционный Суд РФ отклонил данный запрос Государственной Думы.

226 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 4, ст. 213.

227 Также Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба специального строительства Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации, Управление делами Президента Российской Федерации, Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами (введено Указом Президента РФ от 01.12.2000 № 1953), Государственный комитет Российской Федерации по оборонному заказу при Министерстве обороны Российской Федерации (введено Указом Президента РФ от 11.03. 2003 № 311).

228 См.: Российская газета от 21/5/2004.

терство внутренних дел (и подведомственная ему Федеральная миграционная служба), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел, Министерство обороны (и подведомственные ему Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспертному контролю, Федеральное агентство специального строительства), Министерство юстиции (и подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная регистрационная служба, Федеральная служба судебных приставов). Кроме того, Президенту РФ подчиняются некоторые федеральные службы и агентства.²²⁹ Приведенный выше перечень, как и прежде, не в полной мере соответствует требованиям статьи 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Для сравнения отметим, что во Франции, где Президент также является одновременно верховным главнокомандующим, и где он, безусловно, имеет такие же сильные полномочия в этой сфере, «силовые» министры не выведены из подчинения премьер-министру. Впрочем, не будем забывать и о том, что Президент играет определяющую роль в вопросах формирования Правительства в тех случаях, когда и Президент, и премьер-министр принадлежат к одной и той же политической коалиции.

Относительно прямого подчинения некоторых ключевых министров непосредственно Президенту России справедливо говорится следующее: «Эта уникальная мера неизвестна другим Правительствам мира. . . Конечно, определяя основные направления деятельности правительства или непосредственно руководя им, Президент уделяет неодинаковое внимание различным ведомствам, поддерживая более тесные контакты с ключевыми министерствами, но разделение, проведенное в России, в какой-то мере подрывает саму коллегия Правительства»²³⁰.

И все-таки, пока мы наблюдаем стремление включить под непосредственное руководство Президента другие министерства и ведомства. Это стремление проявляется, прежде всего, со стороны самих руководителей министерств и ведомств, представителей Администрации Президента.²³¹ Данные Министры входят в тот

229 Государственная фельдъегерская служба, Служба внешней разведки, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральная служба охраны, Главное управление специальных программ Президента, Управление делами Президента.

230 Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998, с.397.

231 По словам специалиста, в то время принимавшего непосредственное участие в длительной работе по разработке данного Федерального Конституционного закона: «Не случайно именно ст. 32 Закона стала предметом компромисса между Президентом и Правительством, и трансформировалась из полномочия по направлению деятельности до прямого руководства названными органами...». См.: Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации – комментарий (Отв. ред. Л. А. Окуньков). М.: Юридическая литература, 1999, с. 348.

узкий состав Правительства, который чаще встречается с Президентом, фактически имеют менее сложные формы финансирования их программ, и, в конечном итоге, имеют совсем иные шансы прохождения их решений в рамках коллегиального состава Правительства. Относительно министерств, которые находятся под руководством Президента РФ, Правительству дана функция координирования: «Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти» (часть вторая статьи 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»).

Действительно, вышеуказанные нормы в совокупности содержат определенную небесспорную концепцию, и не случайно, авторитетные российские конституционалисты выдвигали обоснованные рекомендации о необходимости уточнения «содержания права Правительства Российской Федерации контролировать и координировать деятельность ряда федеральных органов исполнительной власти, которые находятся в непосредственном подчинении Президента Российской Федерации».²³² Но эти рекомендации до сих пор не учтены. Уместно сослаться на убедительные правовые позиции авторитетных конституционалистов России, подчеркивающих негативные, противоречивые, вредные аспекты двойного подчинения некоторых федеральных органов исполнительной власти Президенту и Правительству.

Как отмечают В. Г. Стрекозов, В. П. Кашепов, А. Ф. Ноздрачев, В. П. Звеков: «...Двойное подчинение ряда ведущих федеральных правоохранительных органов различным центрам государственного руководства реализацией рассмотренной выше важнейшей правоприменительной функции, вряд ли может быть признано оптимальным в модели построения государственного руководства системой правоохранительных органов. Такое положение не полностью соответствует содержанию п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, которым наиболее существенные направления правоохранительной деятельности – осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью – отнесены к ведению Правительства РФ».

232 См.: Концепция развития российского законодательства. М.: ИЗиСП, 1998, с.33.

§ 5. Иные сферы конституционно-правовых отношений Президента с Правительством РФ.

В конституционно-правовых отношениях между Президентом и Правительством РФ ведущая роль, безусловно, принадлежит Президенту. При этом он сохраняет ее вне зависимости от того, как складывается соотношение политических партий в Государственной Думе или в Федеральном Собрании в целом. В этой связи следует отметить следующее. Во-первых, Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность, в том числе, и на основе нормативных указов Президента Российской Федерации. Председатель Правительства РФ также определяет основные направления деятельности Правительства РФ в соответствии с указами Президента РФ. Кроме того, по Конституции Правительство Российской Федерации осуществляет иные полномочия, возложенные на него не только Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но и указами Президента РФ (статья 114 Конституции РФ). В Конституционном Совещании, в дебатах об осуществлении данных общих полномочий Правительства, обсуждалась данная статья: «А также осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией, федеральными законами...». По этому поводу интересен комментарий Н. Т. Рябова: «Только указы Президента не надо сюда включать».²³³ Здесь важно подчеркнуть, что Правительство издает свои постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента. Данная статья была также частично изменена Президентом РФ после завершения работы Конституционного Совещания, которое предусмотрело издание постановлений и распоряжений Правительства РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и указов. Президент РФ считал необходимым добавить слово: «нормативные» по отношению к указам Президента РФ.²³⁴ Можно заметить, что в отношении президентских указов требования смягчены. Достаточно, чтобы они не противоречили Конституции и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ).

Следует уделить особенное внимание следующим данным, свидетельствующим о превосходстве Президента РФ в сфере исполнительной власти. Согласно некоторым наблюдениям, количество указов, практически на пря-

233 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 16, с. 161.

234 См.: Конституционное Совещание – материалы, стенограммы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 20. с. 53. Но самое интересное, что Президент РФ не внес данное изменение в 3 абз. той же самой статьи, предусматривающей отмену постановлений и распоряжений Правительства в случае их противоречия указам Президента РФ (имеется ввиду не только нормативным, на основании которых они издавались, но и не нормативным указам). См.: Конституционное Совещание – материалы, стенограммы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, т. 20. с. 53.

мую вторгающихся в конституционную сферу деятельности Правительства, издано не меньше, чем по предметам ведения Федерального Собрания.²³⁵

В большей части случаев вышеназванное превосходство реализуется посредством издания многочисленных указов, содержащих поручения Правительству в целом, или отдельным Министрам, или другим органам исполнительной власти. Например, в указах Президента о реализации его Посланий к Федеральному Собранию в 1995 – 1998 гг. содержались конкретные поручения Правительству в разных сферах действий исполнительной власти. Поручения Президента Правительству обязательны для исполнения.

В конечном итоге, в результате таких президентских поручений, они, естественно, приобретают некоторую самостоятельность от Председателя Правительства и действуют непосредственно под руководством Президента. Это, безусловно, может создать элементы разделения компактной совместной работы команды Правительства.

Также хотелось бы отметить, что в России вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти полностью решаются именно указами Президента, а не постановлениями Правительства, либо законами Федерального Собрания.²³⁶ По вопросу о том, как изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации вносятся указами Президента РФ, обоснованно пишет Т. Я. Хабриева: «...по смыслу ст. 106 (п. «а»), 114 (п. «а» ч. 1) и 115 (ч. 1, а также ст. 90 (ч. 3) Конституции РФ, такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год»

Президент РФ лично установил, естественно, подзаконными актами, всю систему федеральных органов исполнительной власти.²³⁷ И он сам предоставил себе дополнительные права. Приведем только один пример: Указом Президента РФ от 10 января 1994г. N 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» было установлено, что Президентом РФ может быть введена должность федерального министра, не являющегося

235 Подсчитано, что на данном этапе действует более 300 указов в данной конкретной сфере.

236 Известно, что парламентариями была сделана попытка включить в конституционный федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации» положение о том, что основой системы и деятельности органов исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, федеральные службы...) является федеральный закон. Однако, Президент РФ поставил одним из условий подписания указанного конституционного закона – исключение из него данной нормы.

237 Обоснованно подчеркивает Ю. А. Тихомиров: полномочия органов исполнительной власти устанавливаются и реализуются под эгидой закона и ради закона. Игнорирование этого важнейшего принципа ведет на практике к субъективизму и ошибкам, нарушениям законности. См.: Исполнительная власть в Российской Федерации – научно-практическое пособие/ Под ред. А. Ф. Ноздрачева и Ю. А. Тихомирова. М.: Бек, 1996, с. 36.

руководителем федерального министерства. Таким образом, был решен вопрос в отношении Председателя Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом.²³⁸

Президент РФ одновременно с этим отклонил ряд законов, предусматривающих учреждение отдельных органов федеральной исполнительной власти, мотивируя это тем, что палаты Федерального Собрания вторгаются в компетенцию Президента и в сферу исполнительной власти. «Глава государства полагает, что из обязанности Председателя Правительства по внесению предложений Президенту о структуре федеральных органов исполнительной власти (ст. 112 Конституции РФ) логически вытекает полномочие Главы государства утверждать структуру этих органов. Поэтому наличие законодательных предписаний о создании органов исполнительной власти без участия Президента оценивалась им, как правило, негативно».²³⁹

В США теоретически вопросы организации и структуры исполнительной власти должны регламентироваться законодательством. Однако Конгресс (с 1939г.) уступил это право исполнительной власти. Реализуется оно Президентом посредством планов реорганизации²⁴⁰. Впоследствии по закону, за ним сохранилось право на реорганизацию преимущественно второстепенных структур исполнительной власти. Что же касается крупных реорганизационных реформ (упразднение министерств и независимых административных агентств), то проводиться они должны по закону Конгресса.²⁴¹ Относительно предложений Президента по реорганизации аппарата правительственной власти, важно подчеркнуть, что они подлежат контролю со стороны Конгресса. Президент обязан направить «реорганизационный план» в обе палаты Конгресса вместе с объяснительной запиской, в которой должны содержаться выкладки, подтверждающие необходимость произвести реорганизацию, а также финансовые последствия такой реорганизации. Отказ одной из палат Конгресса поддержать предложения Президента приводит к его отклонению.²⁴²

В США, действительно, помимо министерств, многие другие ведомства

238 Подробнее, см.: В. П. Звекон. Юридический анализ Конституции РФ – Глава 6 «Правительство Российской Федерации» ст. 110 К. РФ // Право и экономика, № 13/14, 1995, с. 10.

239 см.: Л. А. Окуньков. Вето президента. Конституционные основания и практика // Журнал российского права, 1998, № 2, с. 19.

240 Относительно вопросов организации, структуры органов исполнительной власти в США, см.: В. И. Лафитский. Контрольные полномочия Конгресса США // Журнал российского права, 2000, № 12, с. 118-119.

241 Об этом см.: (Под. ред. Д. А. Ковачева) Правительства, Министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994, с.40.

242 Подробнее об этом, см.: (Под. ред. Д. А. Ковачева) Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1994, с. 94.

исполнительной власти, включая Совет национальной безопасности²⁴³ и Совет экономических консультантов при Президенте США, также были учреждены законодательными актами. В то же время Президент США имеет достаточную свободу действий для проведения реорганизации структуры федеральной исполнительной власти. На основании соответствующего закона ему на определенный срок предоставляется право на проведение таких реорганизаций по собственной инициативе. Однако Конгресс оставляет за собой право в течение 60 дней после обнародования президентского плана реорганизации органов исполнительной власти не утвердить этот план, в случае своего несогласия с ним.²⁴⁴ В итоге, можно констатировать следующее: в решении вопросов о структуре федеральных органов исполнительной власти Президент США не так свободен, как Президент России. В любом случае, успешная реализация его планов зависит от того, как достигается взаимное согласие, и тогда принимается взаимоприемлемое решение между Конгрессом и Президентом.

Следует учесть, что во Франции исполнительная власть фактически независима от законодательной в создании, реорганизации и управлении министерств, установлении объема их компетенции.²⁴⁵ Единственное, что следует отметить: французский Парламент создает некоторые второстепенные структуры исполнительной власти - «независимые административные органы», например, Национальную комиссию по коммуникации и свободам и т. д.²⁴⁶

Рассмотрим еще один аспект в практике России, относительно отсутствия полной самостоятельности Правительства в решениях в сфере исполнительной власти. По тем многочисленным сферам деятельности, где полномочия Президента и Правительства совпадают, Правительство обязано согласовывать свои решения с Администрацией Президента.²⁴⁷ Так, в Администрацию Президента для согласования в обязательном порядке направляются²⁴⁸ проекты решений Правительства по вопросам, отнесен-

243 В России Президент Российской Федерации «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации...» (пункт «ж» статьи 83 Конституции РФ).

244 Планы реорганизации вступают в силу не ранее 60 дней после предоставления их в Конгресс США.

245 См. подробнее: (Под ред. Д. А. Ковачева) Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1994, с. 102.

246 О независимых административных органах, создаваемых Парламентом, см. А. Н. Филипенко. Парламентский контроль во Франции. В кн.: Институты конституционного права иностранных государств. М.: Городец, 2002. с. 340.

247 Уже сразу после принятия Конституции в указе Президента РФ «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» от 10 июня 1994г. было внесено понятие взаимного согласования проектов президентских и правительственных решений. См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 7, с. 97.

248 Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1996. № 19, с. 2257.

ным к ведению Президента; прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определения основных направлений внутренней и внешней политики, руководства внешней политикой; осуществления функций Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации.²⁴⁹ Иные проекты, которые принимаются по предметам ведения Правительства и в рамках его компетенции, формально не должны направляться на согласование в Администрацию Президента РФ.

Здесь хотелось бы напомнить одно важное отличие от французской действительности. Основной закон России не предусматривает института контрагнатуры, который выступает правовым средством согласования соответствующих актов Президента. Во Франции, кроме некоторых исключений (назначение премьер-министра, введение чрезвычайного положения и т.д.), акты Президента Республики «контрагнатируются премьер-министром и, в случае необходимости, ответственными министрами» (ст. 19, раздел II К.). То есть, для реализации большей части полномочий Президента Франции, в соответствии со ст. 19 Конституции, требуется наличие необходимой поддержки Правительства (т. е. контрагнатуры Премьер-министра и соответствующего министра). Кстати, важно отметить, что последние, а не Президент Франции, несут за них политическую ответственность.

В российской научной литературе можно обнаружить интересные конструктивные предложения о целесообразности введения контрагнатиции Правительством президентских указов в сферах, затрагивающих предметы совместного ведения главы государства и Правительства (в регулировании экономики, финансов, налогов, управления государственным имуществом, а также назначения и освобождения членов Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти, введения чрезвычайного и военного положений). По заключению Л. А. Окунькова: «Конкретизация круга полномочий главы государства, реализация которых возможна при условии контрагнатиции Правительства, несомненно повысит роль и ответственность Правительства в управлении государственными делами.²⁵⁰

Во Франции, с другой стороны, по Конституции: «Президент Респуб-

249 Регламентом Правительства установлены специальные требования к подготовке тех решений Правительства, принятие которых предусмотрено актами Президента, а также проектов решений, рассматриваемых на заседаниях Правительства под председательством Президента. Такие решения в обязательном порядке направляются в Администрацию Президента для согласования.

250 Л. А. Окуньков. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство, 2000, № 9, с. 53.

лики подписывает ордонансы и декреты, принятые Советом Министров»²⁵¹ (статья 13, раздел II). В России решения, принятые на заседаниях Правительства под председательством Президента, при необходимости оформляются постановлениями, которые подписывает Председатель Правительства.

Совсем другая ситуация в США, где, как известно, кабинет не издает никаких актов. Любые акты должны издаваться непосредственно Президентом, либо теми лицами, которым он делегирует это право.

Обратим внимание еще на один аспект вышеназванных взаимоотношений (ст. 33 ФКЗ «О Правительстве РФ» и часть третья ст. 115 К. РФ) «Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации». ²⁵² Случаи прямой отмены Президентом постановлений и распоряжений Правительства были очень редки, ²⁵³ Указом Президента РФ от 25 января 1999 г. N. 111 было отменено постановление Правительства РФ от 22 октября Президент РФ имеет много рычагов давления на Правительство уже на ранней стадии: во-первых, многочисленные постановления и решения Правительства должны согласовываться с Администрацией Президента. Президент в качестве председательствующего на заседаниях Правительства также может потребовать, чтобы в обсуждаемых актах, в фазе, предшествующей их принятию, снимались те некоторые положения, которые, по его мнению, противоречат Конституции, федеральным законам, либо указам Президента. Также Президент может дать поручение Правительству о пересмотре или приостановлении действия правительственных решений. Данная статья Конституции имеет также дополнительный резерв

251 Во Франции бывают случаи, когда Правительство при отказе Президента подписывать подобные акты, вынуждено вносить его в форме законопроекта в Парламент. А. Н. Пилипенко отмечает: «Парадоксальность ситуации состоит в том, что Президент, отказавшись ставить свою подпись под ордонансами, обязан в итоге подписать законы, принятые Парламентом». См.: Конституции государств Европейского союза. М.: Инфра – Норма, 1997, с. 660.

252 Приведем позицию А. А. Котенкова (тогда начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации), предложенную в Конституционном Соповещании: «Надо дать право Президенту, как возможный вариант, отменять акты Правительства, противоречащие закону и указам Президента. Таким образом, Президент получает право издавать директивные для Правительства документы по основным направлениям внешней и внутренней политики и, с другой стороны, осуществлять нормативный контроль за деятельностью Правительства. Этого вполне достаточно, чтобы сделать его весьма сильным по отношению к Правительству...». См.: Конституционное Соповещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 16, с. 96.

253 Интересно и то, что значительная часть проектов актов Правительства РФ, как уже было указано, согласовывается с Президентом РФ. В этом случае может возникнуть парадоксальная ситуация: отмена Президентом РФ того постановления Правительства, которое прошло согласование со стороны Администрации Президента.

вный антикризисный потенциал в случае маловероятного теоретического конфликта Президента с Правительством РФ в пользу первого. Данное конституционное положение, уже частично затронутое раньше, представляет для автора специфическую особенность, конечно, опять в пользу Президента. Если изучать его в соотношении с предыдущим абзацем той же самой 1 статьи Конституции, можно обнаружить некое противоречие в том, что Конституция устанавливает, что постановления и распоряжения Правительства издаются на основании и во исполнение нормативных указов Президента, затем Конституция устанавливает, что те же самые акты Правительства могут быть отменены Президентом РФ, в случаях их противоречия указам (значит, не только нормативным, на основании и во исполнение которых они издавались, но в том числе и ненормативным указам).

Трудно здесь понять, на чем основывались авторы данной статьи Конституции, когда решили, что Президент, при отсутствии окончательного решения соответствующей судебной инстанции, мог самостоятельно решить вопрос соответствия или несоответствия Конституции конкретного акта Правительства. Но это все-таки предусмотрено. В Конституционном Собрании обсуждалась данная предложенная норма: «Президент вправе приостанавливать решение Правительства на срок до одного месяца с обязательным рассмотрением в суде вопроса о том, нарушило ли Правительство законодательство. Если нарушения не было, то Президент может отменить решение Правительства, только отправив Правительство в отставку...».²⁵⁴

Обращает на себя внимание то, что в этих случаях Президент имеет право, а не обязанность, отменять акт (здесь, с другой стороны, может случиться, что теоретически Президент РФ реально может себе позволить не отменить неконституционный акт Правительства в ущерб соблюдения принципа верховенства Конституции (ст. 42 К. РФ), который он в качестве гаранта Конституции должен был бы защищать «ст. 82/1 К. РФ»)²⁵⁵ Действительно, можно еще отметить, что компетенция одного органа - Президента в этом отношении шире аналогичного правомочия одного из трех высших судеб-

254 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 8, с. 453.

255 В теоретическом плане возможно и такое положение дел: Правительство, несогласное с отменой, с мотивами на основании отмены его акта, формально может обратиться в Конституционный Суд по поводу конституционности соответствующего указа Президента об отмене решений Правительства. После этого, теоретически возможна и ситуация, когда указ признается неконституционным Конституционным судом. Опять теоретически: Президент отменяет конкретное постановление Правительства, противоречащее указам Президента, тогда Правительство обращается в Конституционный Суд, который не находит такого противоречия того постановления указам президента (президентскому указу). Здесь любопытно обратить внимание на то, как Конституционный суд не разрешает дела о соответствии определенных нормативных актов Конституции, а фактически здесь может рассматривать соответствие, или точнее противоречие одного нормативного акта, то есть Постановления Правительства указам Президента.

ных органов судебной власти: Конституционного Суда РФ, поскольку последний в силу части второй статьи 125 Конституции вправе принимать постановления о соответствии только Конституции РФ и лишь нормативных актов Правительства.²⁵⁶ И, конечно, Президенту РФ дано право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о разрешении дел о соответствии нормативных актов Правительства РФ Конституции РФ.²⁵⁷

Как отмечает А. М. Ковалев: Конституция РФ не указывает на то, что указ Президента, которому может противоречить постановление Правительства, должен быть издан до принятия документа органа исполнительной власти. Следовательно, глава государства, недовольный правительственным документом, издает указ, ему противоречащий, и на этом основании отменяет постановление (яркий пример действия «обратной силы»)²⁵⁸. Это очень интересное замечание, но в этом сложном тактическом подходе со стороны Президента особой необходимости просто нет. Действительно, на практике это получается так, что этот шаг можно рассматривать как последние резервные рычаги по отношению к Правительству в гипотетической маловероятной ситуации конфронтации между двумя органами. Реальный расклад сил между двумя органами позволяет Президенту в реальной политической жизни обратиться к Правительству с просьбой отменить конкретный акт. Также следует иметь в виду, что Президент РФ, точнее его Администрация, согласовывает большое количество Постановлений Правительства РФ, и уже в этой фазе может воздействовать на Правительство. Также Президенту РФ, по Конституции, но, как мы уже отмечали, практики таковой нет, дано право оспорить постановление Правительства в Конституционном Суде РФ.

С другой стороны, Правительство РФ чисто теоретически может оспаривать конституционность нормативных актов Президента в Конституционном Суде, однако, из-за своего слабого положения перед Президентом РФ, подобное действие было бы малоэффективным, очень рискованным. Маловероятно, что Правительство заинтересовано начать эту процедуру. Это своеобразный, «конституционный мазохизм». Как известно, с 1993 года подобные обращения Правительства в Конституционный Суд по отноше-

256 Вопросы законности ненормативных актов Правительства принято относить к юрисдикции Верховного Суда РФ.

257 См.: часть вторая статьи 125 Конституции РФ.

258 См.: Ковалев А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России). Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. к. ю. н. М.: Институт государства и права, 1998.

нию к указам Президента РФ отсутствуют.²⁵⁹ Можно констатировать, что во Франции Правительство даже не имеет формального права оспаривать акты Президента.²⁶⁰

Также Президент РФ имеет право, по его личному усмотрению, председательствовать на заседаниях Правительства²⁶¹. Президент РФ имеет право председательствовать не только на заседании Правительства, но и на заседаниях Президиума. В действительности, статья о том, что Президент РФ может председательствовать на заседаниях Правительства, была внесена в проект Конституции самим первым Президентом РФ после завершения работы Конституционного Совещания.²⁶² Как известно, Законом о Правительстве (ст. 31), Президент дополнительно получает право, не предусмотренное Конституцией, председательствовать и на заседаниях Президиума Правительства. Интересный и убедительный вывод предложен Н. С. Волковой: «Необходимость в его наличии является неясной, поскольку, во-первых, состав членов Президиума не совпадает с составом членов Правительства (намного малочисленнее), во-вторых, круг вопросов, рассматриваемых на заседаниях Президиума, касается только неотложных, оперативных проблем».

Во Франции действуют некоторые сходные конституционные конструкции. Президент Франции председательствует на заседании Совета Министров,²⁶³ но не вправе председательствовать на заседаниях Кабинета

259 По этому вопросу интересно обратить внимание на то, что в связи с некоторыми пробелами в законодательстве, российские специалисты предложили принять федеральный закон, где более четко определяется порядок принятия, обжалования и опротестования актов Президента Российской Федерации. См.: Лукьянова Л. Б. Становление президентуры Российской Федерации: историко-теоретическое исследование (Автореф. дис. на соиск. учен. степ. к. ю. н., с. 12.

260 Премьер-министр во Франции имеет право обращаться в Конституционный Совет по поводу конституционности закона, который на его взгляд противоречит Конституции (статья 61 Конституции Франции).

261 По сложившейся практике первый Президент РФ использовал данное полномочие весьма редко. Все-таки Правительство является коллегиальным органом и, как известно, его решения принимаются большинством голосов членов Правительства. Возможно, Президенту не всегда было выгодно принимать решения на заседаниях Правительства, где его члены могли предложить иные взаимоисключающие позиции. Боле просто реализовать свои решения путем единоличного издания указов. На практике это право чаще использовал второй Президент РФ. Следует учесть, что по Конституции Президент РФ может председательствовать на заседаниях Правительства (иными словами это его право, а не его обязанность, как предусмотрено во Франции).

262 См.: Конституционное Совещание – материалы, стенограммы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 20, с. 36.

263 По Конституции Франции, Премьер-министр в исключительных случаях «может по специальному поручению замещать Президента в качестве председателя на заседаниях Совета министров с определенной повесткой дня» (статья 21 Конституции Франции). См.: Конституции государств Европейского Союза. М: Инфра - Норма, 1997, с. 669

Министров, которым руководит Премьер-Министр. Можно действительно отметить, что активное использование Президентами Франции права председательствовать в Совете Министров являлось существенным, значительным механизмом усиления позиций Президента.

Превосходство Президента РФ выражается также в том, что Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Это дает возможность следующему Президенту назначить новое Правительство. В рамках Конституционного Совещания первоначально обсуждалась иная статья, предусматривающая сложение полномочий Правительства перед Парламентом.²⁶⁴

Только после анализа некоторых форм взаимоотношений Президента и Правительства РФ можно понять настоящий вес, настоящую силу Администрации Президента РФ²⁶⁵ в государственной жизни страны.

Теоретически Администрация Президента РФ должна рассматриваться как собственный рабочий аппарат Президента, содействующий ему в исполнении, возложенных на него Конституцией и федеральными законами, функций.

Но в реальности это не так. Подзаконным актом Президента РФ (Указ № 117 от 29 января 1996г)²⁶⁶ был введен новый регламент, по которому Администрация Президента описывается как «государственный орган». Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» № 1412 от 2 октября 1996г. расширил полномочия Администрации Президента. По этому положению Администрация является «государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации».²⁶⁷ Объем полномочий в руках Президента такой, что ему приходится делегировать основную часть таких полномочий членам его Администрации, этим отчасти реализуется смеще-

264 См.: Конституционное Совещание – материалы, стенограммы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 4 с. 57. В Конституционном Совещании вообще наметились разные подходы авторов Конституции по отношению к данному закону, так, например, обсуждался вопрос сложения полномочий Правительства:

С. А. Филатов: «...Записать, что Правительство слагает полномочия в случае смены Президента и смены Государственной Думы, примерно так можно было бы сформулировать...»

А. А. Котенков: «...Но я предостерег бы от двойного сложения полномочий, Правительство, формируемое Президентом, слагает полномочия только перед вновь избранным президентом...». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 20, с. 6.

265 Президент Российской Федерации «формирует Администрацию Президента Российской Федерации» (статья 83 Конституции РФ).

266 Собрание законодательства 5 февраля 1996г., № 6.

267 За этим следовал запрос Государственной Думы в Конституционный Суд от 11 ноября 1996г. о соответствии данного положения Конституции. Конституционный Суд принял постановление об отказе в принятии к рассмотрению запроса о проверке конституционности данного положения.

ние реальной власти от Президента к Администрации Президента.²⁶⁸

Особое положение имеет, безусловно, Руководитель Администрации, который по логике является самым близким к Президенту государственным деятелем. Через Администрацию и ее управление проходят практически все проекты указов и политические решения Президента.

В результате, Администрация Президента, особенно в первые годы после принятия Конституции Российской Федерации, имела огромный политический вес. По сути, она выступала в роли некоего «теневое» правительствa, не ответственного ни перед каким-либо органом, естественно, кроме самого Президента РФ.

Само Правительство в те годы выполняло в основном лишь экономическую функцию и часто было просто техническим исполнителем политических задач, поставленных перед ним Президентом и его Администрацией. Естественно, при расширении числа федеральных органов исполнительной власти, которые напрямую подчинены Президенту, автоматически возрастает роль Администрации Президента и ослабляется роль Правительства. Как совершенно правильно отмечают российские специалисты: «Всякие попытки поднять политическую роль Администрации в ущерб конституционному статусу и полномочиям федерального Правительства, неоправданы. Попытки свести роль Правительства до технического исполнителя политических решений Президента непригодны и с точки зрения организации эффективной власти».²⁶⁹

В новой фазе, с избранием второго Президента РФ развиваются новые отношения в сфере президентской власти, направленные в основном на укрепление ее вертикали. (По нашему мнению, правильно определять не вертикаль исполнительной власти, как часто встречается, а именно вертикаль президентской власти).

268 Интересно обратить внимание на то, как Администрация Президента РФ самостоятельно реализовала право фактического толкования указов Президента РФ. Конкретный пример, Государственно-правовое управление опубликовало разъяснение к указу Президента от 1 декабря 1994г. «О некоторых мерах по укреплению правопорядка в Северной Осетии». Об этом подробнее см.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (Под ред. Б. Н. Топорнина). М: Юристъ, 1997, с. 507. Это, на наш взгляд, очередной пример, показывающий потребность нормативно и подробно зафиксировать в российском законодательстве все вопросы относительно механизмов толкования иных правовых актов, кроме Конституции. Вопросы следующие: принятие акта о толковании, перечисление государственных органов, имеющих правосубъектность на право толкования вышеназванных актов, процедуры рассмотрения актов подведомственных толкованию, вопросы механизма обращений с запросом в государственный орган, уполномоченный толковать (на этом остановимся позже).

269 См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие (под ред. Ю. А. Тихомирова). М.: Юстицинформ, 2000, с. 129.

В этой связи нельзя не отметить учреждение федеральных округов²⁷⁰ и Государственного Совета²⁷¹ при втором Президенте РФ. В соответствии с Указом «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»²⁷², институт полномочных представителей Президента в 89 субъектах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента в новых 7²⁷³ федеральных округах.²⁷⁴ В Конституционном Собрании, в группе политических партий под председательством А. С. Собчака, обсуждалось очень спорное предложение: Приведем выступление А. С. Собчака, комментирующее само предложение: «Дополнить частью четвертой:

«Президент республики в составе Российской Федерации, глава администрации края, области, является по должности представителем Президента Российской Федерации в регионе», то есть, по сути, предлагается исключить представителей Президента и дать главе статус представителя Президента. Это значит, что Президент должен утверждать указанных должностных лиц, если они рассматриваются как его представители. И это очень существенно задевает самостоятельность субъектов Федерации. Главное - выборный порядок этих субъектов. Простите, если меня население Петербурга избрало, зачем еще мне быть утверждаемым Президентом, ну а Президент не утвердит - ну и что из этого? Вы же понимаете, это создает целый ряд очень серьезных коллизий». Нет желающих поддержать? Нет. Отверяем».²⁷⁵

Не является спорным тот факт, что этот полномочный представитель

270 Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с дополнениями и изменениями от 13 мая 2000 года, см.: «Российская газета» от 16 мая 2000 года, № 92 – 93.

271 Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года «О Государственном Совете Российской Федерации», см.: «Российская газета» от 5 сентября 2000 года, № 172.

272 Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе входит в состав Администрации Президента.

273 Представляет интерес позиция С. М. Шахрая, предложенная в Конституционном Собрании, которая не нашла поддержки и в то время не была отражена в Конституции: «...представители Президента в регионах - это новое обстоятельство. И второе обстоятельство - речь не идет о представителях в краях, областях или в республиках. Речь идет о регионах, то есть таких представителей планируется восемь: Дальний Восток, Восточная Сибирь и тому подобное, тогда у этих людей не будет конкуренции с местными властями, а есть функции содействия межрегиональному сотрудничеству». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 8, с. 177.

274 В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000г. «Какую Россию мы строим» Президент РФ В. Путин предложил образовать в России федеральные округа с целью укрепления структур президентской вертикали в территориях.

275 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 8, с. 395.

не имеет никаких прав осуществлять функции, не соответствующие конституционным нормам. Однако такие функции, по справедливому замечанию бывшего члена Конституционного Суда РФ В. О. Лучина, легко обнаружить в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849».²⁷⁶ К ним относятся обеспечение координации деятельности всех федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе, согласование проектов всех их решений, затрагивающих интересы округа или субъекта Российской Федерации в пределах округа, согласование кандидатур для назначения на должность всех государственных служащих, если их назначение осуществляется Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти (министерствами, комитетами и т. д.).²⁷⁷ Показательный пример реальной силы этой новой структуры власти это то, что полномочные представители Президента РФ, представляют Президенту РФ кандидатуры на пост главы исполнительной власти субъекта РФ.

В Конституционном Совещании некоторые члены поддерживали включение в Конституцию данной статьи о полномочных представителях Президента РФ, например, С. А. Филатов: «Мы считаем, что это временный институт, пока структура власти не установилась на всех уровнях. На мой взгляд, институт представителей Президента очень нужен, потому что без этих лиц Президент только через Правительство может быть информирован о том, что происходит на местах, другого источника информации у него нет».²⁷⁸ Другие члены Конституционного Совещания занимали более осторожную позицию, например, А. А. Собчак: «Как участник Совещания я скажу два слова. Уважаемые коллеги, я хочу объяснить ситуацию, как она сложилась на самом деле. Вот говорят, что кому-то нужно избавиться от Представителей Президента. А, может быть, поставить вопрос: а кому они нужны и что они делают реально? Это серьезнейшая проблема, потому что сейчас существуют две структуры исполнительной власти. С одной стороны, по линии администрации, а с другой стороны, по линии представителей Президента. Причем представителям Президента предоставлена возможность объединять все федеральные территориальные органы на местах вокруг себя в некую параллельную администрацию, которая действует наряду с местной администрацией. И действительно, никаких других функций, кроме присматривающей, у представителя президента нет. Нужно ли подобного рода раздвоение власти в государстве, где и так много

276 См.: В. О. Лучин. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити, 2002, с. 478.

277 Во Франции префект, координирующий взаимоотношения между центром и департаментом, является представителем Правительства, а не Президента, на местах, в департаментах.

278 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 18, с. 123.

властей, или не нужно? Я был всегда сторонником того, что мы должны совершенно четко определить функции представителя Президента, как скажем, координатора и организатора всех правоохранительных органов по типу префекта во Франции, который руководит и полицией, и всеми органами безопасности. Нам просто «присматривающего» и «стучащего» не нужно. Вот поэтому я склоняюсь к тому, что (я об этом много раз говорил) эту должность надо ликвидировать. Если же ее оставлять, то надо тогда точно определить ее содержание с тем, чтобы это не было по усмотрению Президента».²⁷⁹ Некоторые члены Конституционного Совещания, наоборот, своевременно и четко обосновали некоторые проблемы и риски в связи со статьей Конституции, предусматривающей полномочных представителей Президента РФ, например, В. И. Филин, обращаясь к В. Л. Шейнису, предложил следующий тезис: «Не совсем понятно, Виктор Леонидович, что это такое - «полномочные представители Президента Российской Федерации»? В какой статье Конституции их полномочия определены? Если завтра Президент примет решение еще о какой-то структуре, то в Конституцию это не должно входить. Давайте мы все -таки исходить из того, что есть четыре ветви власти, есть Конституция, и говорить о них. В этой ситуации - это не ветвь власти. И в Конституцию вносить то, что решил Президент, я думаю, некорректно».²⁸⁰ В том же самом Конституционном Совещании Н. Т. Рябов подчеркнул некоторые риски по поводу создания института полномочных представителей Президента РФ: «Тогда вопрос становится принципиальным: или это те же «префекты», или это еще какие-то лица. Под этой фразой мы можем скрыть любую параллельную власть. Или речь идет только о тех представителях, которые представляют Президента, или Российскую Федерацию на какой-то отрезок времени помимо дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях. Если в этом плане, то я согласен. Если мы напишем просто - назначает представителей - и будем под этим понимать все, что угодно, а понимать действительно мы умеем. Любой Президент потом использует эту формулу для формирования параллельной власти. Это очень опасно».²⁸¹

Иллюстрируя понятие юридической основы Конституции, Т. Я. Хабриева и В. Е. Чиркин обоснованно пишут о том, что Указ Президента РФ о создании семи федеральных округов – это пример тех других правовых актов, которые в том или ином объеме регулируют отношения, входящие

279 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 324.

280 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 323.

281 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 12, с. 330.

в объект конституционного регулирования.²⁸² Дополнительно хотелось бы еще подчеркнуть, что по приглашению Правительства, полномочные представители Президента в федеральных округах принимали участие, и смогут принимать участие на заседаниях Правительства РФ с правом совещательного голоса.

Теперь рассмотрим деятельность Государственного Совета. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года «О Государственном Совете Российской Федерации»,²⁸³ который является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства. Как известно, «решения Государственного Совета оформляются при необходимости указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации».²⁸⁴ Создание этого органа, не предусмотренного Конституцией, также может рассматриваться как шаг, сделанный в логике укрепления вертикали президентской власти. Предложение о создании Государственного Совета звучало фактически всего один раз на последней стадии работы Конституционного Совещания: (выступление А. А. Собчака): «У нас есть предложение экспертов, скажем о необходимости ввести в Конституцию статьи о создании Государственного Совета как консультативного органа, который бы перед передачей проекта закона, вынесением его в Думу на обсуждение, давал бы заключение относительно качества этого проекта и его, так сказать, его юридических достоинств. Чисто консультативно, так, как это принято во многих странах. Это бы уменьшило количество ошибок в законодательстве после того, как этот закон будет принят».²⁸⁵

Федеральный закон от 29 июля 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с многочисленными последующими изменениями (включая и от 21.07.2005).²⁸⁶ Это следующий, уже более существенный пример усиления вертикали президентской власти. Поскольку среди прочих, этот закон предусматривал право Президента РФ

282 См.: Т.Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005, с.88.

283 Подробнее о Государственном Совете РФ, см. Касаткина Н. М. Государственный Совет (европейская модель) // Журнал Российского права, 2003, № 1, с. 90. Касаткина Н. М. подчеркивает, что в отличие от российской практики, государственные советы в других европейских государствах осуществляют свою деятельность на основании конституционных норм. Также см.: Касаткина Н. М. Определение статуса Государственного Совета по Конституции // Конституционное право государств Европы (под ред. Д.А. Ковачева). М.: ИздСп, WoltersKluwer, с. 227.

284 Членами Государственного Совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

285 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том. 20, с. 230.

286 См.: «Российская газета» от 1 августа 2000 года, № 147.

в порядке определенной процедуры отрешать от должности высших должностных лиц субъекта РФ (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)²⁸⁷, также у Президента РФ появилось право распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, и еще более значительное право Президента РФ представлять кандидатуры руководителей высшего исполнительного органа для последующего избрания в парламенте самого субъекта.

В заключении следует отметить следующее. Политическая жизнь за годы, прошедшие после принятия Конституции, показала первоочередную необходимость дополнительного законодательного регулирования взаимоотношений Президента РФ и Правительства РФ в направлении расширения самостоятельности Правительства от Президента РФ.²⁸⁸

На наш взгляд, не потеряло актуальности предложение экспертов о необходимости принятия федерального закона о федеральных органах исполнительной власти²⁸⁹.

Правовая нормативная база деятельности исполнительной власти динамично развивается в последнее время. Вторым Президентом РФ издан 23 июля 2003г. Указ № 824 «О мерах по проведению Административной реформы в 2003 – 2004 годах», направленной на «повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти». Здесь также уместно сослаться на российских специалистов, подчеркивающих следующее: «Начиная реформы, политическую, административную или иные, в любой стране (в том числе в России), важно учитывать, что они должны иметь не поверхностный, а структурный характер, требуют конституционного оформления...»²⁹⁰

В настоящий момент можно отметить только нестабильность состояния Правительства РФ в правовом поле.

В первые годы после принятия Конституции многими российскими конституционалистами подчеркивалось ослабленное «своеобразное» место Правительства в конституционном строе России.

На данном этапе, когда прошло уже более 13 лет после принятия

287 В США в большинстве американских штатов единственная возможность досрочного освобождения главы исполнительной власти от должности - это возбуждение против него процедуры импичмента. Подробнее об этом см.: Касаткина Н.М. Глава исполнительной власти субъектов Федерации (конституционная регламентация) // Парламент и Президент (опыт зарубежных стран). М.: ИЗИСП, 1995, с. 93.

288 «Более отчетливо должны быть регламентированы взаимоотношения Президента РФ и Правительства РФ, при этом самостоятельная компетенция Правительства РФ, как главного распорядительного органа страны, должна быть более развернутой». См.: Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. Правовые акты. М.: Юринформцентр, 1999, с. 64.

289 См., например: Ю. А. Тихомиров, В. Н. Петухов, Н. А. Игнатюк. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти // Журнал Российского права, 1997, № 5, с. 10.

290 См.: Т.Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. Теория современной конституции. М., 2005, с. 316.

Российской Конституции, можно прийти к выводу о том, что, безусловно, законодателям и всем участникам законодательного процесса необходимо было создать те необходимые условия, которые позволили бы Правительству России играть на конституционной сцене страны более существенную, самостоятельную роль.

ПРИЛОЖЕНИЕ.

Приведем некоторые данные о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализованном указами первого Президента РФ:

На эту проблему обращает особое внимание Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. И. Радченко: «Конституционный Суд проверяет их на соответствие Конституции. А вот проверять акт Правительства на соответствие закону он не может. И мы тоже теперь не можем. Образовался правовой вакуум». См.: В. И. Радченко //Иван Марино. Президент и основной закон России. Отцы – основатели Конституции: правовые позиции. М.: Алми, 2006, с. 144.

- 1) Указ Президента РФ от 18 марта 1994 № 553 «О приостановлении постановления Правительства Ленинградской области».
- 2) Указ Президента РФ 26 марта 1994 № 597 «О приостановлении действия постановления администрации Красноярского края».
- 3) Указ Президента РФ от 19 мая 1994 № 1001 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 1 февраля 1993 года № 344 «О создании Национальной страховой компании «Аргыс» Республики Саха (Якутия)».
- 4) Указ Президента РФ от 19 мая 1994 года, которым было приостановлено действие указа Президента Республики Саха (Якутия) от 14 марта 1994 года № 743 «О регулировании некоторых вопросов налогообложения физических лиц», как не соответствующий федеральным законам и Конституции РФ.
- 5) Указ Президента РФ о приостановлении действия постановления главы администрации Белгородской области от 16 декабря 1998г. «О чрезвычайных мерах по стабилизации рынка продовольствия в области».
- 6) Указ Президента РФ от 5 августа 1994 № 1624 «О приостановлении действия некоторых постановлений администрации Мурманской области».
- 7) Указ Президента РФ от 17 января 1995 № 52 «Об указе Президента Чувашской Республики «О защите военнослужащих».
- 8) Указ Президента РФ от 18 января 1996 «О приостановлении действия указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995г. № У.П. –256 «О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предприятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты».

- 9) Указ Президента РФ от 29 апреля 1996г. № 607 «О приостановлении действия некоторых постановлений, принятых администрацией Воронежской области».
- 10) Указ Президента РФ от 30 июня 1996 № 1110 «О приостановлении действия постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан от 24 апреля 1995г. № 150 «О мерах по государственному регулированию страховой деятельности в Республике Башкортостан».
- 11) Указ Президента РФ от 7 августа 1997 № 834 «Об указе Главы Республики Коми от 31 июля 1996 года № 215 «О мерах по сокращению задолженности предприятий Республики Коми по платежам в республиканский бюджет Республики Коми, бюджеты городов, районов и территориального дорожного фонда Республики Коми».
- 12) Указ Президента РФ от 8 августа 1997 № 853. «О постановлении главы администрации Краснодарского края».
- 13) Указ Президента РФ от 17 октября 1997 № 1306 «О нормативных правовых актах губернатора Курской области».
- 14) Указ Президента РФ от 18 декабря 1997 №1328 «О постановлении Губернатора Курской области от 13 июня 1997г. № 725 «Об упорядочении финансово-хозяйственных отношений на территории Курской области».
- 15) Указ Президента РФ 26 января 1998 № 74 «О постановлениях Кабинета Министров Республики Адыгея от 9 июня 1997г. №. 179, 180, 181, 182.
- 16) Указ Президента РФ (1999г.) приостановил действие постановления главы администрации Белгородской области от 16 декабря 1998г. «О чрезвычайных мерах по стабилизации рынка продовольствия в области».
- 17) Указ Президента РФ от 9 января 1999 № 42 «Об указе Президента Республики Саха (Якутия) от 27 августа 1998 года № 566 «О порядке поставки золотодобывающими предприятиями, ОАО ФПК «Сахазолото» и АК «Золото Нерюнгри» золота в Государственное хранилище ценностей Республики Саха (Якутия)».
- 18) Указ Президента РФ от 17 мая 1999 № 590 «Об указе Президента Республики Адыгеи от 25 декабря 1998 года № 152 «О приостановлении действия на территории Республики Адыгея приказа Министра Финансов Российской Федерации от 19 августа 1998г. №. 154 «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства Финансов РФ».
- 19) Указ Президента РФ от 12 июня 2000г. «О приостановлении дейс-

твия постановления губернатора Тверской области от 28 сентября 1999г. №. 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области». ²⁹¹

291 См.: Р.К. Надев. Нормативные акты Первого Президента России 1991-1999. Справочник. М., 2000, с. 90.

ГЛАВА 4.

КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА С ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ РФ

§1. Основы конституционно-правовых отношений Президента с высшими органами судебной власти РФ.

В данной главе мы попытаемся проанализировать формы взаимоотношений Президента РФ с высшими органами судебной власти в сопоставлении с конституционным строем и конституционной практикой США и Франции.

Президенты этих стран в разной степени принимают участие в осуществлении некоторых функций, например, надзорного типа, более близких к судебной власти, играют в определенных контекстах более существенную, в иных - менее существенную, своеобразную арбитражную роль в государственной жизни страны и, действительно, иногда их компетенция фактически переплетается с компетенцией высших органов судебной власти.

Действительно, органы судебной власти должны обязательно принимать важнейшее участие в механизмах взаимного сдерживания в рамках существующей системы органов государственной власти и, в первую очередь, по отношению к исполнительной власти. Перед анализом конкретных форм взаимоотношений Президента и высших органов судебной власти рассмотрим некоторые общие аспекты, характеризующие место и роль этих судебных органов в государственном механизме России, Франции и США, их слабые и сильные стороны, с которыми Президенту приходится сталкиваться. Анализ самобытных черт судебной системы этих стран необходим для понимания неравнозначных способов взаимного воздействия ветвей власти друг на друга.

В США, как всеми признано, существует полноценная, сильная, авторитетная судебная власть. О месте и роли Верховного суда США в конституционном государственном механизме в научной литературе подчеркивается, что ни один институт власти не пользуется в Соединенных Штатах таким авторитетом и такими властными полномочиями, как суды²⁹². Существует мнение о том, что американская правовая система базируется на доктрине судебного превосходства, где в системе разделения властей роль контрбаланса играет судебная власть.²⁹³ Более того, роль судебной власти в США оказалась настолько высока, что дала основание многим конституционалистам говорить (применительно к США) о правлении не закона, а судей.²⁹⁴

292 См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998, с. 233.

293 Подробнее об этом см., например: Боботов С. В. Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997, с. 25.

294 См., например: Энтин Л. М. Разделение властей - опыт современных государств. М., 1995, с. 44.

Конечно, так было не всегда. Только со временем Верховный Суд смог расширить свои прерогативы и укрепить свой вес во взаимоотношениях с другими органами государственной власти США.

Общеизвестно, что американские суды создают новые нормы права. В США параллельно законам источником права является судебное решение, юридическая сила которого обеспечивается благодаря доктрине прецедента.

Как справедливо говорит Мишин А. А. о конституционном строе США, «значительная часть фактической конституции представляет собой результат деятельности судебной власти».²⁹⁵

В России, естественно, «правотворческие способности» Конституционного суда РФ не так развиты, как в США, хотя со временем, по нашему мнению, стала развиваться, и достаточно интенсивно, подобная тенденция.

Относительно российской действительности, судья Конституционного Суда РФ Эбзеев Б. Н.²⁹⁶ отмечает следующее: «Несомненно, однако, одно: решению Конституционного суда действительно присуща материально-правовая сила закона, и хотя она не является в строгом смысле слова нормативным актом, это решение выступает в качестве источника права и формирует прецеденты, имеющие нормативно-регулирующее значение и обязывающие всех субъектов права».²⁹⁷

Теперь остановимся на некоторых аспектах конституционного положения Президента РФ. В Российской Федерации Президент РФ в качестве гаранта Конституции обладает по Конституции (часть вторая статьи 80) некоторыми правами, в существенной степени затрагивающими сферу судебной и арбитражной деятельности.

В этой связи следует отметить определенное внутреннее противоречие. Президент страны, который, бесспорно, является фактически главой исполнительной власти, не может играть эффективную полноценную роль гаранта Конституции, наделенного существенными функциями арбитраж-

295 См.: Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976, с.32.

296 См.: Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации (под ред. Эбзеева Б.С.). М.:Юристъ, 2000, том 1, с. 22.

297 Относительно вопроса о нормообразующей роли судебной практики в России пишет Тихомиров Ю. А.: «В настоящее время получает распространение взгляд на судебную практику как на источник права – при признании недействительными правовых, в разъяснениях пленумов Верховного Суда РФ (как и ранее) и Высшего Арбитражного Суда РФ, при прямом применении Конституции РФ, при решении конкретных споров... Принятые судебные решения, особенно опубликованные, служат образцом для будущих судебных решений...Думается, такая позиция обоснованна (Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М.: Юриформцентр, 1999, с. 229.

ного характера.²⁹⁸ Дело в том, что он может являться не только арбитром, но, с другой стороны, активным участником спора. Среди государственных органов, Конституционный суд РФ потенциально больше всех может проявлять нейтралитет и, соответственно, беспристрастно играть роль надежного гаранта конституционного строя страны.²⁹⁹

Многие ученые это негативно оценивали. Они приводили убедительную аргументацию по поводу наделения Президента РФ такими полномочиями, предлагая некоторые содержательные мотивации. Среди других аргументов, на которые обращают внимание конституционалисты, и которые подтверждают необоснованное, нелогичное решение наделять Президента РФ функцией гаранта Конституции, следующие: положение о том, что акты Президента РФ не обладают высшей юридической силой, и положение о том, что он не вправе давать официальное общее толкование Конституции.³⁰⁰

По заключению О.Г. Румянцева: «Именно суд, а не чиновник, пусть даже высший, является легитимным гарантом конституционного строя... Иначе охрана Основного закона становится фиктивной».³⁰¹ Этот вывод обоснован, но с некоторыми исключениями. Нам кажется, что при парламентарной форме правления, как показывает практика некоторых государств, Президент-глава государства, может быть, в том числе, и гарантом конституционного строя, конечно, не единолично, а обязательно в неизбежном содействии высшего судебного органа страны. Но для этого по Конституции его статус, его функции и, соответственно, его компетенции должны быть направлены на реализацию в основном контрольных полномочий, стимулирующих, дающих импульс иным государственным органам к исполнению Конституции, направленных на регулярное функционирование иных органов государственной власти. Конституция должна характеризовать Президента как орган, который стоит на вершине государственного аппарата, но отдельно и независимо от иных конституционных органов, и не имеет отношения к определению политического курса, формируемого исполнительной властью. Кроме того, он, в качестве государственного органа *super*

298 В Конституционном Собрании И. Л. Петрухин предложил ограничить данную функцию Президента РФ: «...я предлагаю убрать из этого текста, что он обеспечивает функционирование и взаимодействие государственных органов, вместо этого написать: «обеспечивает функционирование и взаимодействие органов исполнительной власти». См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 20, с. 330.

299 Недавно все чаще в научной литературе стал появляться термин «хранитель Конституции», введенный впервые Председателем Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькиным по отношению к Конституционному Суду. См., например: В. Д. Зорькин. Журнал Российского права. Судить по Конституции и совести. М., 2003, № 9, с. 6.

300 См., например: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити, 2002, с. 451.

301 См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М.: Юрист, 1994.

partes, должен стоять над политическими партиями, находясь на равном расстоянии и отдельно от них. И именно Президент в силу своего конституционного положения органа *super partes* должен являться тем органом, более всего обеспечивающим максимальную уравновешенность в тех столь деликатных моментах государственной жизни страны; его основная задача должна концентрироваться на предотвращении политических кризисов. Все перечисленные признаки статуса и общего конституционного положения Президента однозначно отсутствуют в Конституции России.

В России, по Конституции, для судебной власти предусмотрен существенный объем полномочий, хотя и меньший (если говорить о Конституционном Суде), чем в фазе, предшествующей принятию Конституции 1993 года.

В сравнительном анализе интересно обратить внимание на то, что из рассматриваемых трех стран только в России существуют параллельно три высших специализированных органа³⁰² судебной власти (Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд), в отличие от Франции (Конституционный Совет) и от США (Верховный Суд США).³⁰³ В Конституционном Совещании некоторые опасения по этому поводу выражал Н. В. Витрук: «...Практика показывает, что необходим элемент сдержки и противовеса внутри самой судебной власти. У нас сейчас три ветви судебной власти. И как бы мы ни говорили, что компетенция Конституционного Суда не перекрещивается с компетенцией других судов, все равно такое перекрещивание имеется, потому что Конституционный Суд, допустим, в нынешнем виде оценивает конституционность правоприменительной практики. Это на основе действующего закона...Есть конфликт, есть вот какая-то конкуренция между ветвями судебной власти? Я думаю есть. Пока что еще не вылилось в острые формы, - эти конфликты, эти противоречия между ветвями судебной власти. Но я думаю, что это может со временем вывести на дорогу острых противоречий и конфликтов».³⁰⁴

302 Уже тогда в Конституционном Совещании наметились некоторые сомнения по этому поводу: С. С. Алексеев предложил данный тезис: «...все три федеральных суда, которые у нас существуют, они маломощные суды. Каждый из них очень легко подавить, прибрать к рукам. И когда мы размышляли на эту тему, во всяком случае, в той интерпретации, я и мои ближайшие друзья и коллеги думали и предлагали укрепить их мощь тем, чтобы создать единую третью власть». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 10, с. 278.

303 В рамках работы Конституционного Совещания в 1993г. была проведена попытка создать параллельно с тремя высшими судебными органами, еще единый судебный орган, состоящий из представителей всех трех судебных органов по названию: Высшее Судебное Присутствие, орган, вокруг которого и в вопросе его статуса, и в функциях и в компетенции было много неопределенностей со стороны самих сторонников данного нового института. См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 10, с. 278.

304 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 11, с. 8.

Стенографический отчет Конституционного Совещания показывает, что был предложен иной вариант. По словам С. М. Шахрая: «...на региональных совещаниях в Западной и Восточной Сибири, в ряде других регионов порядка 20 субъектов Российской Федерации письменно предлагали иметь один высший судебный орган – Верховный Суд Российской Федерации с конституционной палатой, с арбитражной палатой и так далее...».³⁰⁵

В России в действительности судебная власть не может стать эффективным контрбалансом по отношению к другим ветвям власти в случае возникновения конфликтов между тремя высшими органами судебной власти³⁰⁶. Совсем другое положение складывается в случае их сотрудничества, когда они выступают как звенья единой власти.

Например, Конституция РФ предусматривает взаимодополняющие правовые отношения между тремя высшими судебными органами. Приведем конкретный пример: Конституционный Суд рассматривает конституционность нормативных актов некоторых государственных органов не по собственной инициативе. Должен поступить запрос со стороны иного государственного органа, среди которых и Верховный Суд, и Высший Арбитражный Суд. Именно они имеют право обратиться с этим запросом в Конституционный Суд. В этом случае мы видим пример того, что необходимо конструктивное содействие, сотрудничество между тремя высшими органами судебной власти для оптимальной полноценной реализации полномочий, для оптимизации деятельности высших судебных органов и, конкретно, Конституционного Суда РФ.

Следует отметить, что в российской практике наметились некоторые расхождения, споры, недопонимания, неясности между ними. Более конкретный пример - были споры между Верховным Судом и Конституционным Судом по вопросам соответствующих компетенций и подсудности.

Также можно отметить, что в России судебная власть в сфере, относящейся к гражданским и административным делам, фактически может осуществляться двумя самостоятельными судебными системами: судами общей юрисдикции и арбитражными судами во главе с Высшим Арбитражным Судом. От этого также могут возникнуть некоторые элементы дублирования, проблемы в вопросах подсудности и, отсюда, своеобразный относительный дуализм.

При анализе деятельности высших судебных органов России обяза-

305 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 13, с. 333.

306 Среди предлагаемых поправок и предложений, поступивших в начале работы Конституционного Совещания, обращаем внимание на одно важное предложение Высшего Арбитражного Суда: «В проекте Конституции должно найти отражение равенства трех ветвей судебной власти при осуществлении правосудия: ни один суд не может обладать какими-либо правами по отношению к деятельности других судов». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 1, с. 439.

тельно следует учитывать два обстоятельства, связанных с принятием Конституции РФ 1993 года.³⁰⁷ Во-первых, необходимо учитывать тот факт, что деятельность Конституционного Суда РФ приостанавливалась по Указу Президента РФ от 7 октября 1993г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации». Вышеназванный акт мы трактуем как особый нормативный акт Президента РФ о наложении безэквивалентного «конституционного секвестра» Конституционного Суда. Это имело опасные юридические последствия, поскольку на сравнительно долгое время функция конституционного контроля не осуществлялась. В результате, при отсутствии судебного контроля, развивалась опасная самостоятельная проверка нормативных актов Конституции, и в том числе, соответствия советских нормативных актов постсоветской Конституции РФ со стороны государственных органов, и, в первую очередь, Президента РФ. После принятия новой Конституции России Президент Российской Федерации 24 декабря 1993г. издал Указ «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»³⁰⁸. Этим указом были признаны недействующими и неподлежащими применению органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами более 40 нормативных правовых актов и их отдельных положений.³⁰⁹ Создавалась ситуация, когда иные органы государственной власти, и в том числе Президент РФ, могли принимать нормативные правовые акты, не опасаясь возможного судебного конституционного контроля. Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» вступил в силу 23 июля 1994г. Но, как известно, Конституционный Суд смог реально приступить к реализации своих полномочий только в феврале 1995г. с завершением формирования полного состава Конституционного Суда.

307 Относительно фазы, действовавшей до принятия Конституции РФ 1993, хотелось бы подчеркнуть аномалию своеобразных форм взаимоотношений Президента с некоторыми, здесь следует подчеркнуть, не со всеми, высшими органами судебной власти. Речь идет об указе Президента от 7 октября 1993г. № 1598 «О Правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». Согласно данному Указу, Верховному и Высшему Арбитражному судам, Российской Федерации предоставлялось право внесения Президенту РФ предложений об издании указов. Можно отметить в этой связи, что в случае реализации такого права, необходимый нейтралитет, как элемент неполитизированности Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, был бы нарушенным.

308 См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (под ред. Б. Н. Топорнина). М.: Юрист, 1997, с. 688.

309 Справедливости ради следует отметить, что аналогичные действия предприняли и другие органы государственной власти Российской Федерации, самостоятельно отменившие, или изменившие, с целью приведения в соответствие с конституционными нормами, свои акты. Реализовалось приведение законодательства в соответствии с Конституцией самостоятельно, без обращения в Конституционный Суд. Решить окончательно вопрос соответствия или несоответствия нормативного акта Конституции имеет право только Конституционный Суд.

Второе обстоятельство, которое необходимо подчеркнуть, это то, что высшие органы судебной власти начали действовать в то время, когда отсутствовали многие законы и нормативные акты, которые обеспечивали реализацию функций, предусмотренных Конституцией. На данный момент эти законодательные пробелы³¹⁰ во многом заполнены или находятся в процессе заполнения, как мы увидим позже. Как следствие, судебные органы смогут, безусловно, играть все более и более существенную роль в российской конституционной государственной жизни.

В России, как и в других странах, решения всех судебных органов обязательны на всей территории РФ для всех органов государственной власти.³¹¹ Российские специалисты уделяли внимание еще одной проблеме неудовлетворительного положения в связи с выполнением решений судебных органов, и в том числе Конституционного суда РФ.³¹² Кашепов В. П. замечает: ³¹³ «К сожалению, значительная часть судебных решений практически не исполняется, что не может не влиять отрицательно на состояние правосудия». Безусловно, очень положительно, что в декабре 2001г. в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» внесены изменения, регламентирующие порядок приведения законов и других правовых актов в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ.³¹⁴

Рассмотрим теперь основные характеристики высших судебных органов

310 Среди других, не приняты еще или приняты со значительным опозданием многие законы, регулирующие деятельность судов в Российской Федерации. едеральные конституционные законы «О Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», «О федеральных административных судах в Российской Федерации», «Об административном судопроизводстве».

311 См.: ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» ст. 6. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации.

312 В Конституционном Совещании уже А. К. Голованцев предложил следующую интересную статью: «Неисполнение решений Конституционного Суда влечет ответственность, установленную федеральным законом». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 13, с. 408. Затем этот вопрос выработки механизма реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, выполнения его теми федеральными органами государственной власти, которым оно адресовано, раскрыл Тихомиров Ю. А.: «Решением указанной проблемы может стать законодательное введение механизма ответственности как в отношении органов, не исполняющих решение Конституционного суда, так и возложение ответственности (административной, уголовной, дисциплинарной) на должностных лиц, указанные органы, виновные в неисполнении решения суда». См.: Тихомиров Ю. А. Концепция развития конституционного законодательства // Концепция развития российского законодательства. М., 1988, с.34.

313 См.: Кашепов В. П. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации и органов судебной власти // Федеральный конституционный закон О Правительстве Российской Федерации /Под ред. Л. А. Окунькова. М., 1999, с. 393.

314 См.: ФКЗ от 15 декабря 2001г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, 2001, 20 декабря.

Франции. Главный орган судебной власти во Франции - это Конституционный Совет³¹⁵. По Конституции V Республики гарантом независимости судебной власти является Президент Франции. Здесь есть сходство с Конституцией РФ. Подобно Российской Конституции, она примерно также уполномочивает Президента быть гарантом конституционного порядка в стране, пользоваться арбитражной функцией. По статье 5 Конституции Франции: «Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства».

Именно на Президента Республики, по Конституции, возложена функция следить за соблюдением Конституции. Конституционный совет Франции участвует в данном процессе, например, в вопросах, предусмотренных в статье 16 Конституции.

Среди других органов судебной власти во Франции, необходимо выделить Высший Совет магистратуры, который по Конституции V Республики (ст. 64) помогает Президенту Франции в обеспечении его роли гаранта независимости судебной власти.³¹⁶ Во Франции Высший Совет магистратуры³¹⁷ возглавляет Президент Республики, Вице-председатель Совета – министр юстиции. Особенность французской системы³¹⁸ - это достаточно своеобразная и противоречивая роль Государственного Совета, который одновременно выступает как консультативный орган Правительства и как высшая административно-судебная инстанция. Его члены тем самым представлены в двух качествах: как высокопоставленные правительственные чиновники, и как верховные судьи административной юстиции.³¹⁹

Перед тем, как перейти к анализу конкретных основных направлений взаимодействия между Президентом и высшими органами судебной власти в анализируемых странах, хотелось бы еще раз затронуть одну особенность

315 Во Франции, по закону 1958, решения Конституционного Совета не подлежат обжалованию, обязательны для всех публичных властей (включая Президента Республики).

316 См.: Ордонанс № 58 – 1271 от 22 декабря 1958г., содержащий органический закон о Высшем Совете Магистратуры: Отдел I «О назначении судей»: Президент Республики может консультироваться с Советом по любому вопросу, касающемуся независимости магистратуры. См. Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 275.

317 Как известно, этот орган выступает и как дисциплинарная инстанция. Необходимо учесть, что когда Совет выносит решение в качестве дисциплинарного совета, он собирается под председательством первого председателя Кассационного суда. Президент Республики и министр Юстиции не присутствуют на таких заседаниях. Ордонанс № 58 – 1271 от 22 декабря 1958г., содержащий закон «О высшем совете Магистратуры». См. Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 275.

318 См.: Пилипенко А. Н. Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права № 10/11, 1998, с. 5.

319 Согласно статье 17 Декрета N 63 – 766 от 30 июля 1963г. «В общем собрании Государственного совета может председательствовать Премьер – министр, а в его отсутствие – министр юстиции...».

российской действительности, а именно издание Президентом РФ многочисленных подзаконных актов, регулирующих вопросы, относящиеся к сфере судебной власти.

По Конституции РФ суды независимы и подчиняются только Конституции и федеральным законам. Отметим, что об указах Президента в указанной конституционной норме речь не идет.

Теоретически ограничен круг нормативных актов, посредством которых может устанавливаться судебная система Российской Федерации. Таковыми являются лишь Конституция РФ и федеральные законы. Но на практике Президент РФ принимал активное участие в этом процессе посредством издания подзаконных актов, относящихся к сфере судебной власти. Таким образом, в очень многих ситуациях судебные органы действуют в том правовом поле, которое регулируется подзаконными актами Президента.

Помимо Конституции и федеральных законов, российские суды руководствуются и иными нормативными актами при условии, что они не противоречат Конституции и федеральным законам; среди них и указы Президента, и постановления Правительства РФ (некоторые из них, затрагивающие сферы судебной власти, имели большое значение).

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» отмечено: «Нормативные указы Президента Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации).³²⁰ Конституционный Суд может также пользоваться правами, предоставляемыми ему заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля»³²¹.

Прежде всего отметим большое количество указов Президента РФ, в которых затрагивались вопросы материального обеспечения работы судов в России. Относительно материального обеспечения работы судебной системы в России некоторые исследователи пишут: «Явно недостаточны материальные, а отчасти и правовые гарантии, необходимые для того, чтобы

320 См.: Российская газета от 28 декабря 1995г. Для более подробного комментария этого Постановления см.: Хабриева Т. Я. Взаимодействие Федерального Собрания и его палат с другими федеральными органами государственной власти. В книге: Парламентское право России /Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999, с. 174.

321 См.: Ст. 3 ФКЗ №1 от 21.07.94.

обеспечить суду достойное место в осуществлении власти.³²²

Вопрос о финансировании судебной власти - это особый деликатный вопрос, он связан с возможностью проявления финансовой зависимости судебной власти от исполнительной.

Приведем только некоторые особо значительные указы, распоряжения Президента Российской Федерации и Постановления Правительства РФ, касающиеся этой сферы.

Указ Президента РФ от 23 мая 1995 установил, что военные суды финансируются Министерством обороны Российской Федерации».³²³ В 1999г. был принят Федеральный Конституционный закон «О военных судах в Российской Федерации», который внес положительную, на наш взгляд, неизбежную поправку о передаче финансирования военных судов из Министерства обороны в Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Указ Президента Российской Федерации от 19 августа 1996г. № 1206. «Об обеспечении деятельности Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Указ Президента РФ от 15 сентября 1995г. «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации»³²⁴ установили спорное, как нам кажется, положение о том, что обеспечение обслуживания судей возложено на Управление делами Президента Российской Федерации.

Превентивным образом Конституция Франции фактически не допускает подобные противоречивые подзаконные нововведения. В ст. 34 Конституции Франции четко установлено, что: «закон устанавливает нормы, относящиеся среди прочего к ... созданию новых судебных инстанций и статусу магистратов. Значит, в этой сфере должен действовать закон, а не подзаконные акты.³²⁵

В США многие вопросы деятельности органов судебной власти устанавливались законами, а также прецедентами самого Верховного суда США.³²⁶

В России роль подзаконных актов Президента и в сфере деятельности судебных органов выше, чем в США и во Франции.

322 См.: Энтин Л. М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995, с. 174.

323 См.: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1995г. «О неотложных организационных мерах по ускорению проведения судебной реформы в Российской Федерации» // Российская газета, 1995, 25 мая.

324 См.: СЗ РФ, 1995, № 38, с. 3668, 3670.

325 Приведем некоторые наиболее важные законодательные акты, регулирующие статус судей и судебной власти в целом: Закон о Высшем совете магистратуры 1958г., Закон о высокой палате правосудия 1959г., Закон о Конституционном Совете 1958г., Кодекс судостроительства, утвержденный Декретом от 16 марта 1978.

326 В целом система федеральных судов установлена Актом о судостроительстве 1789 года.

§ 2. Участие Президента РФ в формировании высших органов судебной власти.

После обзора некоторых основных черт системы судебной власти перейдем к порядку формирования высших судебных органов в России, США и Франции, в которых, во всех без исключения случаях, предусмотрены разнообразные полномочия Президента в этой сфере.

Этот вопрос имеет большое значение, поскольку участие Президента в формировании судебных органов не может не влиять на те конкретные взаимоотношения, которые будут складываться между Президентом и данными органами судебной власти.

В России по Конституции (статья 83), Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации,³²⁷ Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. По этому поводу интересно отметить, что в Конституционном Совещании рассматривалось конкретное предложение создать некий специальный орган: Генеральный судебный совет:³²⁸ «Судьи Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего Арбитражного Суда Федерации назначаются Генеральным Судебным Советом Федерации (новый орган, специально предусмотренный только для этого, для назначений), состоящим из равного числа представителей высших судов Федерации, представителей Федерального Собрания и членов Генерального Совета, назначенных Президентом. Федеральные судьи других судов назначаются Президентом (как здесь и есть) в порядке, установленном федеральным законом». Также интересно сослаться на стенографический отчет Конституционного Совещания, который показывает, что члены группы представителей федеральных органов государственной власти очень своевременно поднимали вопрос о порядке формирования высших судебных органов, например, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда: «Меня, откровенно говоря, формулировка статьи очень беспокоит. Потому что, если проходит предложение, о котором вы сегодня говорили, главы администрации, Председатели Советов напрямую войдут в Совет Федерации. А наши коллеги по гражданским делам очень много дел рассматривают о спорах, связанных, так или иначе, с этими должностными лицами. И эти же лица будут выбирать и формировать Верховный Суд Российской Федерации.

327 Интересно обратить внимание на то, что сам Президент РФ после работы Конституционного Совещания внес личную правку в текст Конституции, которая изменила одобренный Конституционным Совещанием количественный состав Конституционного Суда РФ (уже не 21, а 19 судей). См.: Конституционное Совещание - стенограммы, материалы, документы. Том 20. М.: Юридическая литература, 1995, том 20, с. 57.

328 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.:Юридическая литература, 1995, том 11, с. 63.

Арбитражный Суд оказывается в еще более тяжелом положении, потому что у них все сто процентов дел, так или иначе, будут затрагивать экономические интересы регионов». ³²⁹ Суды иных федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации единолично. Относительно назначений других судов в Конституционном Собрании рассматривалась данная статья, предложенная Советом судей Российской Федерации: ³³⁰ «Федеральные судьи других судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении соответствующей квалификационной коллегии судей». Относительно назначений судей судов областного уровня, в июне 1994 года, видимо, основываясь на выводах, которые были предложены в Конституционном Собрании Советом Судей РФ, Председатели Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов совместно представили в Государственную Думу пакет поправок к Закону о статусе судей. Проект предусматривал определенные справедливые ограничения, на основе которых Президент будет производить назначения из списка кандидатов, представленных Верховным и Высшим Арбитражным Судами. 21 июня 1995г. в Закон «О статусе судей в Российской Федерации» были внесены изменения и дополнения, которые определили (ст. 6) новый порядок наделения судей полномочиями. Единоличная власть Президента относительно назначения судей всех судов, кроме высших федеральных, была скорректирована необходимостью соблюдения трех обязательных условий, два из которых касаются судебных органов: 1) Президент, назначая судью, должен располагать представлением на него соответственно Председателя Верховного Суда или Председателя Высшего Арбитражного Суда, Президент может назначить кандидата судьей только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей.

Подсчитано, что Президент РФ назначает свыше пятнадцати тысяч судей. ³³¹ Отметим, что с созданием 7 федеральных округов, кандидатуры судей на уровне субъекта РФ проходят обязательное согласование с полномочными представителями Президента РФ в округах.

Относительно назначения на должности судей трех вышеназванных судов, кандидатуры судей Совету Федерации правомочен представлять только Президент РФ. В Конституционном Собрании особый вариант назначения судей предложил А. А. Котенков ³³²: «Может быть, мы просто

329 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 10, с. 56.

330 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 13, с. 317.

331 См.: Журнал российского права, 1999, № 2, с. 103.

332 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 16, с. 119.

поделим: судей Конституционного суда и Высшего арбитражного суда назначает Совет Федерации, а судей Верховного Суда и Генерального прокурора – Государственная Дума?». Справедливо принять к сведению, что многие ученые с самого начала негативно оценивали единоличное право Президента представлять кандидатуры судей в Совет Федерации для назначения: «Что касается отношений Президента и судебной власти, то исходя из особой природы Конституционного суда, едва ли оправдано наделение Президента только правом представления кандидатур его судей на утверждение Совету Федерации. Очевидно, что круг субъектов, имеющих такое право, должен быть расширен». ³³³ Кандидаты в судьи данных судов обсуждаются на заседаниях комиссии Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, а при необходимости и вызываются на такое заседание». ³³⁴

Относительно правил об участии в процессе отбора кандидата на должность судьи трех высших федеральных судов, можно констатировать, что очень важной стадией является процесс прохождения кандидатуры через Администрацию Президента РФ.

Практический опыт прохождения кандидатур на пост судей трех высших судов РФ показывает, что первый Президент РФ пытался выдвигать кандидатуры юристов из своего окружения при Администрации Президента, которые были рекомендованы Советом по кадровой политике при Президенте РФ, и бывало по несколько раз: дважды и даже трижды Президент предлагал ту же самую кандидатуру.

Коротко остановимся на некоторых примерах практики назначения судей Конституционного Суда РФ. 6 октября 1994г. Президент РФ Б. Н. Ельцин направил Совету Федерации список из 6 кандидатур, в котором были: Митюков М. А., рекомендованный Минюстом и Советом по кадровой политике при Президенте РФ, и назначенный Президентом РФ первым-заместителем Секретаря Совета Безопасности РФ (кандидатура Митюкова М. А. не проходила уже в 1991 году), Краснов М. А., Савицкий В. М.

25 окт. 1994 не набрали необходимого количества голосов: Краснов М. А., Митюков М. А. и Савицкий В. М.

3 ноября 1994г. Президент РФ возвращался к двум кандидатурам, ранее отклоненным. Президент РФ снова представил кандидатуры Краснова М.А.

333 См.: Политико-правовой анализ, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации по проекту Конституции Российской Федерации, одобренному Конституционным Совещанием. В кн.: Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной Комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации. Документы и материалы. М.: Республика, 1993.

334 Положение о комиссии Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов утверждено распоряжением Президента от 25 июля 1994г. // СЗ РФ, 1994, № 14, с. 1625.

(референт помощника Президента Российской Федерации). Краснов М. А. в 1993 был назначен Президентом РФ членом Конституционного Сопровождающего Комитета в качестве эксперта от Республик в составе Российской Федерации. Работал в Администрации Президента РФ в качестве специалиста по юридическим вопросам. Рекомендован Советом по кадровой политике при Президенте РФ) и Савицкий В.М. Савицкий В. М. в 1993г. был назначен Президентом РФ представителем Президента Российской Федерации по доработке проекта Конституции Российской Федерации в Конституционном Сопровождающем Комитете, рекомендован Советом по кадровой политике при Президенте РФ. И второй раз кандидатуры Краснова и Савицкого не прошли.

Кандидат Цивилев Р. М. (помощник Руководителя Администрации Президента Российской Федерации) в 1993 был назначен Президентом РФ членом Конституционного Сопровождающего Комитета.

15 декабря 1994 года Президент РФ представил кандидатуру Цивилева Р. М., которая была отклонена Советом Федерации 16 декабря. 13 января 1995г. Президент вновь внес кандидатуру Р. М. Цивилева, 17 янв. 1995 кандидатура Цивилева Р.М. опять не прошла.

В конечном итоге кандидатуры Краснова, Савицкого и Цивилева были рассмотрены дважды.

5 апреля Президент РФ предложил Совету Федерации очередной раз рассмотреть кандидатуру Краснова М. А., но она опять не набрала необходимого большинства голосов.³³⁵ Ни Конституцией, ни Регламентом Совета Федерации, ни Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» не было предусмотрено повторное голосование по той же самой, уже отклоненной кандидатуре. В Конституционном Сопровождающем Комитете обсуждалась поправка Хабаровского края: «... в случае несогласия с кандидатурами судей предусматривается повторное представление кандидатур и совместное рассмотрение их обеими палатами, решение которых окончательно».³³⁶

Предлагались, например, кандидатуры юристов непосредственно из аппарата Президента РФ, например: референта помощника Президента Российской Федерации (Краснов М. А.), помощника Руководителя Администрации Президента РФ (Цивилев РМ), председателя Совета по судебной реформе при Президенте РФ (Вицин С. Е.), бывшего полномочного представителя Президента РФ в Совете Федерации (Слива А. Я.), Председателя Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ

335 Более подробные данные о назначениях судей Конституционного Суда РФ, см., например: Крайков В. А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: изд-во Бек, 1998, с. 116. Дополнительный комментарий данной практики самими участниками данного процесса (Краснов М. А., Митюков М. А.), см.: Иван Марино. Президент и основной закон России – отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: АЛМИ, 2006, с.83 и с. 118.

336 См.: Конституционное Сопровождающее Комитет: стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 10, с. 54.

(Венгерова А. Б.) и т. д.

Интересно прочитать стенографический отчет заседания пятнадцатого Совета Федерации 1995 (ст. 83). Выступление депутата Титкина А. А. хорошо синтезирует настроение депутатов того периода к предложенным кандидатурам: «Да, достойный человек Цивилев. Да, достойный человек Краснов... Но что, кроме как в Администрации Президента, нет у нас больше юристов? Или Конституционный Суд должен стать филиалом Администрации Президента?».

В США Президент имеет право по совету и с согласия Сената назначать судей Верховного Суда (раздел второй статьи 2 Конституции США).³³⁷ В американской действительности 1950-х годов имели место даже назначения без официального согласия Конгресса трех членов Верховного Суда. Президент Д. Эйзенхауэр позволил себе без каких-либо юридических оснований назначать их во время перерывов в работе конгресса. Запретом на эти неконституционные действия стала резолюция сената от 1960г.³³⁸

«Верховный Суд США состоит из 9 судей, назначаемых Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно».³³⁹ Президент имеет возможность осуществлять свои назначения в Верховный суд только в случае открывшейся вакансии. Конституционная практика США убедительно показывает, что согласие Сената, необходимое для утверждения судей Верховного Суда, это не фиктивная процедура согласования, оно имеет свой реальный вес. Подсчитано, что за все время своего существования сенат отверг около 20% кандидатов в члены Верховного Суда США. В США общая тенденция такова - когда Сенат выступает против какой-то одной кандидатуры, Президент не выдвигает вновь ту же кандидатуру, потому что на практике известно, что она вряд ли пройдет. По некоторым статистическим данным, известно, что «из 136 назначений в Верховный Суд 26 были отвергнуты сенатом. Но все таки, приходится констатировать, что в США, также в трех случаях, Президенты сумели преодолеть «вето сената» и после повторного назначения отвергнутой кандидатуры добивались, в конечном счете, «совета и согласия» сенаторов.³⁴⁰

Как в России, так и в США, Президент старается назначить на посты федеральных судей близких к нему юристов. Как констатируют специалисты, в США специфический тактический подход Президента в вопросах

337 Необходимо одобрение двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума.

338 Подробнее об этом, см.: Чиркин С. В. Система разделения властей в США: сотрудничество через конфликт // Разделение властей: история и современность (под ред. М. Н. Марченко). М., 1996, с. 143.

339 Относительно продолжительности срока службы членов Верховного суда. Следует иметь в виду, что согласно решению конгресса от 1937г., верховные судьи после 70 лет уходят в отставку.

340 См.: Жидков О.А. Верховный Суд США. Право и политика. М., 1985, с. 47.

формирования судебных органов заключается в том, что отбор кандидатов на судейские должности производится из лиц, принадлежащих к той же политической партии Президента. Подсчитано, что из 104 судей 92 принадлежали к той же политической партии, которую возглавлял назначивший их Президент.³⁴¹

Очевидно, что относительно назначений в другие судебные органы, Президент США играет меньшую роль по сравнению с Президентом РФ, поскольку они также, как и судьи Верховного Суда, назначаются «по совету и с согласия Сената».

Во Франции Конституционный Совет состоит из девяти членов, трое – назначаются Президентом, трое – Председателем Сената, трое – Председателем Национального Собрания³⁴² (статья 56 Конституции Франции). Полномочия членов Совета длятся девять лет. Состав Совета обновляется по одной трети раз в три года. Данное замещение производится таким образом, чтобы сохранить вышеуказанную пропорцию. Необходимо учесть, что две трети назначений производятся по парламентской линии. С другой стороны, Президент имеет право назначения Председателя Конституционного Совета,³⁴³ который обладает, важно это подчеркнуть, правом решающего голоса (статья 56). Несмотря на это последнее положение, процедура, предусмотренная во Франции, нам представляется более предпочтительной, так как члены назначаются разными ветвями власти.

Известно отношение некоторых ученых к вопросу о назначении председателя Конституционного Совета Президентом Республики. Такая процедура рассматривается рядом французских юристов как фактор, уменьшающий независимость председателя Конституционного Совета. Во французской юридической литературе предлагались многочисленные предложения о реформе Конституционного совета, предусматривающие замену назначения главой государства выборами Председателя членами Совета.³⁴⁴

Рассмотрим порядок формирования Высшего Совета Магистратуры, Председателем которого является Президент Республики. Конституция Франции (статья 65) возлагает на Президента председательство в Высшем Совете Магистратуры. На последний, ордонансом № 58-1721 от 22 декабря 1958г., возложены функции консультативного органа по вопросам назначения судей и по вопросам помилования. До 1993 года Президент Франции имел право назначать 9 членов этого Совета. В 1993 году по предложению

341 Жидков О.А. Верховный Суд США. Право и политика. М., 1985, с. 41.

342 Кроме того, в состав Конституционного Совета по праву входят бывшие Президенты Республики (абзац второй статьи 56 Конституции).

343 Акт назначения Председателя Конституционного Совета Франции Президентом Республики, согласно ст. 19 Конституции, освобожден от какой-либо контрасигнации.

344 См., например: Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции - организация и правовые аспекты деятельности. М., 1993, с. 71.

Президента Ф. Миттерана французский Парламент принял поправку к Конституции, лишаящую главу государства права назначений в этот орган. Как известно, все вопросы назначения и продвижения судей высших категорий проходят через этот орган, и само председательство Президента Республики в этом органе позволяет ему иметь относительное влияние на принятие его решений. В области правосудия Президент Республики назначает своими декретами, подлежащими контрасигнации, судей высших категорий. Назначение предлагается министром юстиции. Как отмечают специалисты: «Президент Республики – «гарант независимости судебной власти» - может с большим основанием вмешиваться в назначение высших судей, если считает поданные ему на подпись акты о назначении или перемещении, угрожающими независимости судей».³⁴⁵

Конституция Франции содержит, кроме того, нормы, регулирующие деятельность Высокой Палаты правосудия (ст. 68 Конституции Франции). В порядке формирования этого специального судебного органа, который решает вопросы юридической ответственности Президента, последний не участвует.

Теперь хотелось бы более подробно проанализировать вопросы, касающиеся отношений Президента РФ и высших органов судебной власти в сфере судебного контроля правовых актов, толкования норм Конституции и разрешении споров о компетенции, то есть в тех сферах, где действительно, более интенсивно реализуется взаимодействие между вышеназванными органами.

345 См.: Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980, с. 179.

§ 3. Конституционно-правовые отношения Президента РФ с высшими органами судебной власти в сфере судебного контроля.

Согласно статье 125 Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации по запросам некоторых государственных органов и, в первую очередь, Президента Российской Федерации,³⁴⁶ разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, а также нормативных правовых актов некоторых других государственных органов. Члены Конституционного Собрания спорили о том, указывать здесь все акты государственных органов или ограничить только в рамках нормативных актов. Был рассмотрен вариант: «Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации... актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов».³⁴⁷ По этому вопросу, Б.С.Эбзеев высказал следующее³⁴⁸: «...Давайте все-таки оставим «актов». Я боюсь нормативных, ненормативных актов? Во-первых, действительно, будут споры и, во-вторых, весьма значительную часть актов высших органов государственной власти мы можем оставить вне пределов контроля, судебного контроля, либо Конституционного, либо Верховного Суда Российской Федерации, либо Высшего Арбитражного Суда. Поэтому давайте запишем просто – «актов», «правовых актов». Это не суть важно». Здесь интересно отметить, что среди предлагаемых поправок и предложений, над которыми работали члены Конституционного Собрания, поступила и следующая поправка, внесенная А.М. Яковлевым, предусматривающая конституционный контроль не за Конституционным судом, а за Верховным Судом: «...Верховный Суд Федерации выносит решения о соответствии Конституции законов и постановлений Федерального Собрания, указов Президента Российской Федерации, актов иных федеральных органов»³⁴⁹

Вышеуказанная статья Конституции РФ предопределяет две прямые формы взаимоотношений между Президентом РФ и Конституционным Судом РФ.

С одной стороны, Президент РФ именно в качестве гаранта Конституции может обратиться с запросом в Конституционный Суд в целях разрешения

346 Среди других органов, также могут обратиться с запросом в Конституционный суд: Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, Правительство РФ, Государственная Дума РФ и т. д.

347 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 19, с. 276.

348 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы, М.: Юридическая литература, 1995, том 19, с. 281.

349 См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том. 1, с. 447.

дел о соответствии Конституции ряда нормативных актов.

Первый Президент РФ, хотя Конституция и возложила на него ответственность гаранта Конституции РФ, очень редко обращался в Конституционный суд с запросом о признании неконституционности норм не только федеральных законов, но и конституций и уставов отдельных субъектов Российской Федерации и т. д. Подсчитано, что с ноября 1991 года по сентябрь 2001 года Президент направил в Конституционный Суд Российской Федерации лишь 10 запросов (в 1992г. – 1, в 1996г. – 3, в 1997г. – 5, 1999г. – 1), которые были рассмотрены на его заседаниях.

Следующие данные также подтверждают данное количество обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ: за время (1995 – 2004) общее число обращений, рассмотренных в публичных заседаниях КС РФ – 3829. Среди них – поводы к рассмотрению дел РФ³⁵⁰ (1995 – 2004) поступило только 9 запросов от Президента РФ.

Любопытно подчеркнуть, что среди иных актов, которые он вправе оспорить, также указаны: нормативные акты Президента РФ, федеральные законы, нормативные акты Правительства, договоры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РФ, не вступившие в силу международные договоры. Здесь следует отметить, что полным парадоксом было бы оспаривание Президентом РФ нормативных актов самого Президента (чисто теоретически можно предположить оспаривание актов предыдущего Президента РФ). Но в какой-то степени парадоксален и тот случай, когда Президент оспаривает федеральные законы (которые обнародованы им), нормативные акты Правительства (значительная часть нормативных актов Правительства согласовывается с Администрацией Президента РФ), договоры между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (которые ратифицируются Президентом РФ), не вступившие в силу международные договоры (которые до вступления в силу уже подписываются Президентом РФ). Вряд ли Президент РФ примет решение оспорить данные акты, появившиеся в правовом поле при непосредственном участии самого Президента. Это членовредительство. Хотя, теоретически, он, как гарант Конституции, в случае обнародования конкретного федерального закона, противоречащего Конституции, не должен был бы отказываться его оспаривать, основываясь на конъюнктурных соображениях. Кроме уже указанных актов, в Конституционный Суд можно оспорить иные акты, указанные в ст. 125 Конституции, в которых он не принимает никакого участия, например, конституции республик, уставы, законы субъектов РФ. Но и здесь, оспаривание конкретного акта, допустим закона, в политическом плане это значит - начало противодействия и, во –вторых, это рискованный шаг в том плане, что если

350 См.: (под ред. В.г. Стрегозова) Конституционный Суд Российской Федерации – постановления, определения. М.: Юрист, 2004.

Конституционный Суд примет решение о конституционности оспариваемого Президентом указанного закона, это ослабит положение Президента и будет иметь свой негативный резонанс не в его пользу.³⁵¹

В конечном итоге следует еще раз подчеркнуть, что в действительности Президент РФ обращался в Конституционный Суд с запросами о проверке конституционности не всех норм, конституционность которых, по его мнению, вызывала сомнение, а только тех норм, которые прямо или косвенно затрагивали его политические интересы. Таким образом, главную роль здесь играла политическая конъюнктура, степень политической выгоды и т. д. Такие факты также плохо согласуются с функцией Президента как гаранта Конституции РФ.

С другой стороны, статья 125 уполномочивает Конституционный Суд РФ проверять конституционность нормативных актов Президента РФ³⁵² по запросам ряда государственных органов, в том числе Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Положительным моментом является то, что законодательство РФ четко фиксирует юридические последствия в случае признания несоответствия Конституции оспоренных актов и, в том числе, актов Президента РФ. Президент и Правительство не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ отменяют нормативный акт, соответственно, Президент или Правительство принимают нормативный акт, либо вносят изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.³⁵³

По некоторым данным³⁵⁴ за период с ноября 1991 года по сентябрь 2001 года Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено 17 дел о проверке конституционности указов Президента Российской

351 О причинах неудовлетворительного количества обращений Президента в Конституционный Суд РФ, см.: Л. А. Окуньков. Вето Президента РФ // Журнал Российского права, № 2, 1998, с. 12-13.

352 В первый период деятельности Конституционного Суда РФ (1991-1993 гг.) некоторые указы Президента РФ были в той или иной части признаны несоответствующими Конституции. В частности, был признан неконституционным Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР».

353 Дополнительный комментарий об этом, см.: С. А. Авакьян. Конституционное право России, том 2, с. 639.

354 Данные приводятся на основании справки, подготовленной Управлением судебных заседаний Конституционного Суда Российской Федерации // Архив Конституционного Суда Российской Федерации, 2001.

Федерации.³⁵⁵ Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о проверке конституционности, поступивших к нему указов, иногда приходил к выводу, что положения указа не имеют нормативного характера, а, следовательно, и нет подведомственности Конституционному Суду РФ.³⁵⁶

Конкретный пример, Указ от 25 января 1995г. «О государственной подде-

355 Приведем некоторые постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности указов Президента РФ: Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», Указ Президента Российской Федерации от 25 августа 1991 года «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР», Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1991 года «О деятельности КПСС и КП РСФСР», Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» (этот указ был признан неконституционным), «Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года «О дополнительных полномочиях органов управления города Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», Совместное постановление Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 года «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указ Президента Российской Федерации от 12 января 1992 года «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности вг. Москве», Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации», Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 1993 года «О защите бережаний граждан Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года «Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» в части, касающейся несения военной службы казаками, Указ Президентом Российской Федерации от 2 ноября 1993 года «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» (пункт 2) и пункт 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным указом, Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации». См.: Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1995 – 1996 (под ред. Т.г. Моршачковой). М., 1997, с. 160-162.

После октября 1993г. Конституционный суд не признал неконституционным ни один из указов Президента.

Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации», см.: (под ред. В.г. Стрегозова) Конституционный Суд Российской Федерации: постановления, определения. М.: Юристь, 2004, см.: таблица 5, с. 791.

356 Определения Конституционного Суда РФ об отказе в принятии обращений по запросам Президента РФ – 2, за период 1995 – 2004. См.: (под ред. В.г. Стрегозова). Конституционный Суд Российской Федерации: постановления, определения. М.: Юристь, 2004, см.: таблица 5, с. 774.

рже структурной перестройки и конверсии атомной промышленности вг. Железногорске Красноярского края».³⁵⁷ При поступлении подобных запросов Конституционный суд может отказать в принятии к рассмотрению запроса государственных органов, в том числе Президента РФ, и прекратить производство по делу. В некоторых случаях это право можно трактовать и как обязанность судебного органа, поскольку он должен оценивать только вопросы права, а не политики. В то же время, в определенном контексте, это право можно рассматривать и как способ своеобразной самозащиты Конституционного Суда от иных органов государственной власти в тех реальных политических ситуациях, которые существуют во всех государствах. Это - то оружие, которым Конституционный суд может воспользоваться, а может и не воспользоваться во взаимоотношениях с иными органами государственной власти, в том числе с Президентом.³⁵⁸

В США Верховный суд также может не принимать дело к производству, если оно касается чисто политического вопроса. В особых случаях Верховный суд США может прекратить правоотношения с иными органами государственной власти посредством отказа в принятии решений по делу, которое касается, например, Президента США. Более глубоко раскрывает один аспект этой процедуры Филиппов С. В.: «Создается впечатление, что Верховный Суд США не столько связан доктриной самоограничения при решении вопросов, относимых (без достаточно четких критериев) к категории политических, сколько прибегает к самоограничению, если по каким-либо причинам не хочет вмешиваться в дело».³⁵⁹

И дополнительно к этому, Верховный суд США имеет еще право решать, что является, а что не является «существенным федеральным вопросом».

Практика Конституционного Суда РФ знает и иную форму взаимодействий между Президентом и Конституционным Судом РФ. Речь идет об указах Президента Российской Федерации, о мерах по реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Конкретный пример, Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 1997 года «О мерах по реализации Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе

357 См.: Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1995 – 1996 (под ред. Т.г. Морщаковой). М., 1997, с. 160-162.

358 Например, определение Конституционного Суда Российской Федерации о прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 10 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212 «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения». См.: Конституционный Суд Российской Федерации: постановления и определения 1997 – 1998 (под ред. Т.г. Морщаковой). М., 2000, с.350.

359 См.: Филиппов С. В. Судебная система США. М., 1980, с. 73.

органов государственной власти в Удмуртской республике».³⁶⁰ По этому поводу представляет интерес комментарий судьи Конституционного Суда РФ Витрука Н. В.: «Президент Российской Федерации, полагая, что неконституционным является в целом Закон «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» (что не соответствует содержанию постановления Конституционного Суда Российской Федерации), дал, по существу, официальное толкование постановления Конституционного Суда Российской Федерации и определил соответствующий порядок исполнения постановления Конституционного суда Российской Федерации. Тем самым он подменил Конституционный суд Российской Федерации, вышел за рамки своих полномочий...».³⁶¹ Количество таких специфических указов очень небольшое, хотя в российской реальности существует очень много примеров неисполнения решений Конституционного суда. Интересно мнение бывшего судьи Конституционного суда В. О. Лучина, который подчеркнул, исходя из собственного опыта, полезность и необходимость использования такого эффективного инструмента со стороны Президента РФ, как гаранта Конституции. В этой связи, относительно президентского Указа от 10 марта 1997 года № 193 по реализации постановления Конституционного Суда, по так называемому «удмуртскому делу», он пишет: «К сожалению, по многим другим решениям Конституционного Суда, не исполняемым добровольно, указы Президента не издавались».³⁶² Здесь, в этом государственном механизме, во-первых, можно подчеркнуть, что Постановление Конституционного суда РФ, как нормативного акта, выше подзаконного акта – Указа Президента, тем не менее, на самом деле, Конституционный Суд нуждается в нормативном акте низшего уровня для реализации его постановления (это яркий пример реальной силы указов Президента в правовом поле). Второй аспект - изданием указа такого типа, в конечном итоге, реализуется толкование Президентом РФ постановления Конституционного Суда, со всеми потенциальными рисками, отсюда вытекающими. Но здесь активизацией одного Президента РФ, одновременно являющегося и гарантом Конституции, и участником политического процесса, не будут решены все проблемы. Не следует забывать о том, что Президент РФ теоретически один из тех государственных органов, которые также может не выполнять конкретное постановление Конституционного Суда РФ (как показывает опыт невыполнения постановления Конституционного Суда РФ

360 Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 10, с. 1130.

361 См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991 – 2001) – очерки теории и практики. М., 2001, с. 485. Еще пример: специальное представление о реализации постановления Конституционного суда по делу «о Татарстане» направлялось Президенту РФ с требованием принять конструктивные меры по защите конституционного строя России, ее территориальной целостности и национального единства. См.: ВКС, 1993, № 1, с. 23-25.

362 См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002, с. 461.

о несоответствии Конституции РФ указа Президента 1400).

Действительно, по Конституции РФ важную роль в исполнении решений Конституционного суда может играть, в первую очередь, Президент РФ в качестве гаранта Конституции. Кроме вышеназванных указов о мерах по реализации постановлений Конституционного Суда, Президент РФ вправе потребовать надлежащего исполнения решения Суда; отменять акты Правительства РФ, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, распускать законодательный орган субъекта РФ; обращаться к Генеральному прокурору России с просьбой о принятии эффективных мер (статья 165 Кодекса об административных правонарушениях)³⁶³. Кроме того, с изданием соответствующего указа Президента РФ (1996) было предусмотрено, что ненадлежащее отношение к решениям Конституционного Суда может стать поводом для применения к должностному лицу мер дисциплинарной ответственности, вплоть до его освобождения от занимаемой должности.³⁶⁴ При втором Президенте РФ изменения в законодательство стали предусматривать право Президента РФ отстранять от должности руководителей исполнительной власти субъектов РФ и право Президента РФ распускать законодательный орган субъекта РФ. В США также предусмотрены особые меры со стороны Президента по реализации решений органов судебной власти. Президент США может добиться исполнения решений судебной власти решением об использовании судебных исполнителей, входящих в состав министерства юстиции. Решение об использовании судебных исполнителей для исполнения решений судебных органов принимает, в конечном итоге, министр юстиции после получения соответствующей санкции от Президента.

В России с 1997, в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» и от 21 июля 1997г. №118-ФЗ «О судебных приставах»³⁶⁵ при Министерстве юстиции РФ, создана служба судебных приставов, на которую возлагается задача обеспечения исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Теперь рассмотрим опыт Франции, где также предусмотрено право Президента обращаться в Конституционный Совет для проверки конституционности некоторых нормативных актов, но здесь правоотношения между Президентом Республики и Конституционным Советом немного

363 См. соответствующий Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 1997г. N - 193 // СЗ РФ, 1997, №10, с. 1130.

364 См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1996г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» // СЗ РФ, 1996, № 24, с. 2868.

365 СЗРФ, 1997, № 30, с. 3591, 3590.

иные. По статье 61 Конституции Франции Президент может передать³⁶⁶ законы до их промульгации в Конституционный совет³⁶⁷ для проверки их соответствия Конституции.³⁶⁸

Конституционный Совет Франции осуществляет контроль за конституционностью органических и текущих (обычных) законов, но не за конституционностью актов Президента. Таким образом, во Франции Конституционный Совет в этой конкретной сфере даже более ограничен по сравнению с Конституционным Судом России. В этой связи необходимо учесть следующее обстоятельство. Примерно 80 - 90 % законопроектов во Франции, как правило, исходят от Правительства. Поэтому можно только относительно согласиться с тезисом, предложенным некоторыми российскими учеными о том, что контроль за конституционностью законов можно рассматривать как своеобразную косвенную форму контроля за исполнительной властью. Но тогда это относительный и косвенный контроль, и уже не за Президентом, а за Правительством. Следует отметить также следующую специфическую форму контроля над актами исполнительной власти. Акты Правительства Франции передаются также на рассмотрение Государственного Совета. Согласно статье 22 Ордонанса о Государственном Совете, с ним «в обязательном порядке проводятся консультации по декретам, имеющим силу закона, которые Правительство правомочно промульгировать, а также по регламентам публичной администрации и декретам в форме регламента публичной администрации. Так во Франции, реально развивалась практика своеобразного контроля над актами исполнительной власти, хотя и без конституционного основания.

В некоторых странах конституционность актов, издаваемых исполнительной властью, проверяется в рамках органов административной юстиции. Как обоснованно замечает А. Н. Пилипенко:³⁶⁹ «Во Франции, к примеру, административная юстиция сформировалась в недрах админис-

366 Этот акт главы государства освобожден от контрасигнации и, соответственно, правительственной ответственности не вызывает.

367 «Если Конституционный Совет определит, что переданный ему на рассмотрение закон содержит противоречащее Конституции положение, и оно не является неотделимым от закона, то Президент Республики может либо промульгировать закон, за исключением названного положения, либо потребовать от палат нового обсуждения закона». (Ордонанс № 58 – 10767 от 7 ноября 1958г., содержащий органический закон о Конституционном Совете. См.: Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 249.

368 В отличие от пяти других инициаторов обращения в Конституционный Совет, Президент может это сделать только после принятия закона Парламентом, когда текст поступил ему на промульгацию. Это означает, что если спор о конституционности закона возникнет в самом ходе его обсуждения в Парламенте, т. е. до принятия закона, обращение в Конституционный совет для Президента Республики невозможно. Подробнее об этом см.: Крутоголов М. А. Президент Республики. Правовое положение. М.: Наука, 1980, с.15.

369 См.: Пилипенко А. Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал российского права, N 11, 1997, с. 122.

трации, и в настоящее время в значительной мере связана с нею. Законом от 16 –24 августа 1790г. о судебной организации, которым, по существу, впервые были заложены правовые основы административной юстиции, разграничение судебных и административных функций проводится таким образом, что фактически администрация выводится из-под судебного контроля». Во Франции весьма существенно влияние исполнительной власти на административную юстицию. Однако, в настоящее время, как отмечает Н. М. Касаткина,³⁷⁰ апелляция юрисдикция Государственного Совета сужена из-за передачи значительной части его полномочий в этой сфере апелляцияльным судам.³⁷¹

В целом, следует отметить, что и в США сохраняется достаточно высокая степень зависимости органов административной юстиции от органов исполнительной власти. Органы административной юстиции в США находятся под реальным влиянием от формирующих их органов.

В России Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено административное судопроизводство и образование соответствующих федеральных специализированных судов.³⁷² По мнению специалистов, создание административных судов может повлечь некоторые изменения и в объеме юрисдикции арбитражных судов. Речь идет о праве Высшего Арбитражного Суда РФ (ст. 10 ФКЗ от 28 апреля 1995г.) рассматривать в первой инстанции дела о признании недействительными ненормативных актов Президента РФ, палат Федерального Собрания и Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.³⁷³

Предметом проверки конституционности нормативных актов являются акты не только внутреннего, но и международного права.

В России по запросу Президента РФ, Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу между-

370 В качестве кассационной инстанции Государственный Совет Франции рассматривает дела, когда исчерпаны все иные формы обжалования административных споров. Государственный Совет может принять решение о рассмотрении дела по существу, если с его точки зрения речь идет о вопросах, представляющих особое значение. См.: Касаткина Н. М. Государственный Совет (европейская модель) // Журнал Российского права, № 12, 2003, с. 95.

371 Можно еще обратить внимание на то, что Президент Франции участвует в процессе формирования административных апелляцияльных судов. Эти назначения производятся декретом Президента Республики по предложению отборочной комиссии, возглавляемой председателем судебной секции Государственного Совета. (Глава II. Формирование административных апелляцияльных судов и комплектование их личного состава. Законы № 87 – 1127 от 31 декабря 1987г. О реформе судебного административного разбирательства). См. Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 270.

372 Среди административных судов, входящих в систему судов общей юрисдикции, - судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ.

373 См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001, с. 187.

народных договоров³⁷⁴ Российской Федерации (статья 125 Конституции РФ). В Конституционном Совещании Э. М. Аметистов отдал предпочтение предварительному контролю над международными договорами, предлагая данный правовой аргумент: «Я хочу предостеречь в отношении международных договоров: если останется как есть, это может поставить нас в очень сложную ситуацию. Конституционный Суд начнет рассматривать уже вступившие в силу различным путем, то ли путем ратификации, то ли путем подписания и так далее, международные договоры, признает их неконституционными, в результате мы затронем международное право, интересы и обязательства других государств, которые уже много сделали для исполнения этих договоров, и будет ситуация, в общем, где-то близкая к хаосу в международном плане. Поэтому я предлагаю вставить следующие слова: «внутрифедеральных договоров и не вступивших в силу международных договоров».³⁷⁵ Практика рассмотрения таких дел в Конституционном Суде фактически еще не сложилась, поскольку просто не поступало запросов государственных органов, имеющих право обратиться в Конституционный Суд.

Также нам хотелось бы проанализировать малозатронутый российскими учеными риск о фиктивности конституционного положения о верховенстве Конституции РФ, правозглашенном в ст. 4/2 К. РФ.

По Конституции РФ, не соответствующие Конституции РФ международные договоры, не подлежат введению в действие и применению. Как было отмечено, Конституция предусматривает со стороны Конституционного суда проверку только не вступивших в силу международных договоров, и никакой практики нет. Тогда теоретически допустим, что уже вошел в силу международный конкретный договор, что не было предварительной проверки Конституционным Судом и, что в данном договоре есть положение, которое не соответствует на самом деле Конституции. Оспаривать его уже нельзя. По принципу презумпции конституционности он является конституционным, пока Конституционный Суд не примет обратного решения. На практике получается, что будет действовать договор, не соответствующий на самом деле Конституции, но конституционность которого оспорить уже нельзя. Существует риск, что верховенство Конституции на самом деле фиктивно. Выход из положения следующий: активизироваться тем государственным органам, среди которых, в первую очередь, Президент РФ, осуществляющий функцию гаранта Конституции. Они уполномочены

374 В Конституционном Совещании был предложен вариант непредварительной судебной проверки международных договоров: «Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по рассмотрению вопросов о соответствии Конституции... внутрифедеральных и международных договоров». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 4, с. 241.

375 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 18, с. 350.

по Конституции (ст. 125/2 К.) обратиться в Конституционный суд с соответствующим запросом о проверке не вступивших в силу международных договоров, чувствовать тяжелую ответственность обеспечения верховенства основного закона, которая за ними стоит и, соответственно, чувствовать обязанность всесторонне, скрупулезно изучать международный договор, именно в рамках возможного присутствия возможных спорных, не конституционных статей, и затем, в сомнительных случаях, не бояться обратиться в Конституционный Суд. Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» 1995г., если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию, или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Следовательно, предусмотрен выход из положения: в случае всеобщего признания потребности конкретного международного договора, несоответствующего Конституции РФ, необходимо внести изменения в Конституцию РФ, отменяющее конкретное положение, которому противоречит международный договор со всеми вытекающими отсюда проблемами, как во французской Конституции (статья 54): «Если Конституционный Совет, запрошенный Президентом Республики, Премьер-Министром или председателем одной из палат заявит, что международное обязательство содержит положение, противоречащее Конституции, то разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано после пересмотра Конституции». Наши теоретические опасения сталкиваются с опытом практики, которая показывает очень противоречивые тенденции. Например, несколько лет назад был предусмотрен и подготовлен проект договора между Россией и Украиной о дружеских отношениях.³⁷⁶ Проект был подписан Президентами Украины и России. Затем депутаты Государственной Думы обратились с запросом в Конституционный Суд РФ относительно проверки соответствия Конституции этого договора, но в течение двух месяцев оба Президента ратифицировали договор. Подобная промульгация международного договора, не дожидаясь окончательного решения Конституционного Суда, не правомерна и не уважительна по отношению к Конституционному Суду и, одновременно, к сторонам, обращающимся в Конституционный Суд с запросом, в этом конкретном случае, к вышеназванным депутатам. Надо закрыть правовой пробел и предусмотреть, что обращение в Конституционный Суд РФ приостанавливает процесс вступления в силу оспариваемого международного договора. В Конституционном Собрании членом рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации была

376 См.: За дополнительным комментарием по данной конкретной практике, см.: Иван Марино. Президент и основной закон России – отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: Алми, 2006, с. 153.

выдвинута данная правовая позиция в отношении международных договоров: «А в действительности мы должны иметь в виду два случая, которые должны регулироваться различно. Один случай – это когда международные договоры еще не вступили в силу. Здесь действительно Конституционный Суд может принять постановление, и оно будет окончательно. И если договор не соответствует Конституции, нельзя допустить его вступления в силу. Это очевидно. А вот если договор уже действует, то в отношении действующих международных договоров Российской Федерации, я думаю, Конституционный Суд может дать только заключение без каких-либо правовых последствий для этого договора. Если же дальше выяснится, что действующий договор не соответствует Конституции, то законодательный орган или Правительство должны подумать над тем, что делать с этим договором. Либо начать процедуру изменения Конституции и привести ее в соответствие с договором, или, наоборот, начать процедуру изменения или расторжения данного договора. Так что этот момент обязательно должен быть обязательно здесь отражен».³⁷⁷

В этой связи интересно отметить, как решается вопрос о принятии иностранного государства или его части в состав России: заключается международный договор РФ и соответствующего государства. ФКЗ 2001г. «О порядке принятия и образования нового субъекта РФ» определяет: после подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ данного международного договора. Здесь отличие в том, что он уже обязан обратиться в Конституционный Суд. Может быть, было бы более конструктивно в законодательстве предусмотреть еще другие важные ситуации, при которых Президент РФ обязан обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия Конституции конкретного международного положения.

В США осуществление конституционного надзора, которое, по мнению многих ученых, является главной функцией Верховного суда, не отражено в Конституции. Верховный суд проверяет соответствие оспариваемых законов Конституции США. Он может объявлять неконституционными также законы штатов и любые действия государственных органов или должностных лиц, действующих в рамках своих полномочий, если такие действия признаются Судом, как противоречащие Конституции.

Действительно, Верховный Суд может признать неконституционным любой закон, принятый Конгрессом, и любой акт, изданный Президентом.³⁷⁸

Следует согласиться с анализом о том, что далеко не все факты нару-

377 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 13, с. 101.

378 Конкретный пример: в 1952 году Верховный суд признал противоречащим Конституции исполнительный приказ (указ) Президента Трумэна, установивший в ходе войны США в Корее контроль федерального Правительства за ведущими сталелитейными предприятиями. Об этом см.: Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М.: Юридическая литература, 1994, с. 95. См. также: Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в американское право. М., 1997, с. 236.

шения Конституции рассматриваются Верховным судом США. Большая их часть остается вне поля зрения судебной власти.³⁷⁹

Как и в конституционной системе Российской Федерации, Верховный Суд США принимает к рассмотрению только те дела, которые передаются ему в рамках установленных процессуальных форм. Вместе с тем, он имеет право по собственному усмотрению осуществлять отбор своих дел на основе таких критериев, как важность и общезначимость.³⁸⁰

В России Конституционный Суд такой свободой «усмотрения» не обладает. Впрочем, он имеет ряд других полномочий. В частности, согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «В случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд Российской Федерации может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта... до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации». Это относится и к нормативным актам Президента РФ. Нам кажется, что такое право Конституционного Суда следует оценить положительно. Все-таки, это не более чем предложение. Соответствующие органы и должностные лица обязаны только рассмотреть предложение Суда, но не обязаны приостанавливать действие оспариваемого акта или процесс вступления в силу оспариваемого международного договора. Положительным моментом в законодательстве было бы предусмотрение того, что Конституционный Суд в указанных случаях приостанавливает (а не просто предлагает приостанавливать) действие оспариваемого акта.

По Конституции Российской Федерации предусмотрена еще одна форма взаимоотношений Президента с органами судебной власти РФ. Согласно части второй статьи 83, Президент «вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом». В Конституционном Собрании Б. С. Эбзеев предложил немного иную позицию, укрепляющую положение Правительства: «...дело в том, что я хотел напомнить - и Вы согласились и все согласились, - что власти субъектов Федерации могут осуществлять полномочия федеральной власти на территории субъектов. И если федеральное Правительство, именно Правительство, не Президент, не Федеральное Собрание, не Дума, не Совет Федерации, - если федеральное Правительство, возглавляющее систему исполнительной власти, не будет располагать

379 См.: Лафитский В. И. Конституционный надзор в США / Очерки конституционного права иностранных государств. М. 1999, с. 276.

380 Подробнее об этом, см.: Энтин Л. М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995, с. 60.

правом воздействовать на исполнительную власть субъектов Федерации, то тогда я вообще не представляю, каким образом можно говорить о существовании и единой системы исполнительной власти, и государства полноценного. Только этим объясняется и обусловлена моя настойчивость.

Мне кажется, что в полномочиях Правительства следовало бы записать такую, может быть, не очень удачную формулу: федеральное Правительство отменяет акты исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, предусмотренных законом о Правительстве, либо федеральным законом. Я не могу сказать, как это будет точнее.

Я хотел бы поставить эти вопросы перед рабочей группой и «главным хранителем проекта Конституции», уважаемым коллегой Котенковым». ³⁸¹ В Конституционном Совещании также обсуждалось предложение Ярославской области, предусматривающее приостановление не только актов исполнительной власти, но и актов законодательной власти. ³⁸²

Логика этой статьи Конституции РФ требует, чтобы Президент РФ во всех случаях приостановления указанных актов, обязательно обращался бы в соответствующий суд для окончательного решения спора. ³⁸³ Однако практика в период первого Президента РФ показала, что он после приостановления вышеназванных актов самостоятельно решал эти вопросы, не обращаясь в соответствующий суд. Интересно отметить, что в Конституционном Совещании рассматривался вариант, при котором: «В случае принятия государственными органами Федерации или субъектов Федерации, или органами местного самоуправления актов, противоречащих настоящей Конституции и Федеративному договору, или нарушающих права и свободы человека, Президент приостанавливает действие этих актов и заявляет в соответствующий суд требование об устранении этих нарушений». ³⁸⁴

Обращает на себя внимание практика, при которой в содержании этих указов, речь всегда идет о приостановлении актов, но не об обращении Президента в соответствующий суд для решения этого вопроса данным судом. В Конституционном Совещании А. М. Яковлев старался укрепить положение судебных органов: «Во второй части, уважаемые коллеги - судьи,

381 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т.17, с. 60.

382 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 137.

383 В Конституционном Совещании данный вопрос был рассмотрен членом «группы представителей органов государственной власти республик...», который обоснованно поднимал данную проблему: «имеют право приостанавливать акты на срок, допустим, до трех месяцев, до полугода. Потому что установить окончательно, соответствует акт Конституции или не соответствует, - это судебное решение. Президент будет руководствоваться революционным правосознанием, когда он говорит, соответствует или не соответствует». См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 138.

384 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 374.

обращаю ваше внимание: Президент приостанавливает действие актов. Эта функция типична для судебной власти. И, может быть, на это наши субъекты не обращали внимание, но, может быть, нам подправить и сказать здесь о том, что Президент в этом случае не приостанавливает, а заявляет в соответствующий суд требование об устранении этих нарушений. Суд может приостановить действие актов на основе требований Президента. Мы сейчас запишем, что он направляет вам требование, а вы у себя в законе запишите приостановление, если вы приняли дело к своему производству. Между прочим, это был предмет борьбы между законодателем и Президентом. И оба были неправы. То законодатель требовал себе право приостановки действия актов, то Президент требовал это право себе. Это не дело их обоих. Это дело чисто судебное». ³⁸⁵Значит, де-факто, без запроса со стороны Президента в суд, такое приостановление является окончательным, а не временным. Б.С. Эбзеев в Конституционном Совещании остановился на некоторых аспектах данного вопроса: «Я хотел бы с вашего позволения подать реплику. Дело в том, что Президенту записали в составе его полномочий право приостанавливать акты иных государственных органов с последующим его обращением в Конституционный Суд. И если федеральный Конституционный Суд лишается права проверять конституционность республиканских законов либо правительственных актов, то тогда, по существу, Президент лишается возможности после приостановления обратиться в Конституционный Суд. И здесь нужно определиться - должен ли федеральный Президент обращаться в этой ситуации в Конституционный Суд республики, не известно, и есть ли в этой республике такой Конституционный Суд. Либо федеральный Президент должен обращаться в федеральный Конституционный Суд? Так что это тот вопрос, который требует ответа». ³⁸⁶ Интересно обратить внимание на то, что по своему содержанию это полномочие отличается от аналогичного, нами рассмотренного полномочия Конституционного Суда. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов до решения вопроса соответствующим судом. Конституционный суд Российской Федерации может только обращаться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассмотрения дела в Суде.

Среди других полномочий арбитражного типа, которыми обладает Президент РФ в качестве гаранта Конституции, можно отметить следующее полномочие. Он наделен правом отменять постановления и распоряжения Правительства (часть третья статьи 115 Конституции РФ). Интересно подчеркнуть, что Президент может отменить вышеназванные акты Прави-

385 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 9, с. 374.

386 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т.18, с. 344.

тельства РФ по собственной инициативе, тогда как Конституционный Суд может их признать недействительными, и только если к нему обращаются другие органы государственной власти. При этом отметим, что теоретически Президент может отменить любой акт Правительства, если он противоречит не только Конституции, но и федеральным законам, а также его собственным указам. Как известно, Конституционный суд может оценивать конституционность не всех актов Правительства, а только его нормативных актов. В Конституционном Совещании Ю. Ф. Яров по вопросу возможного противоречия постановлений Правительства указам Президента РФ дал следующий интересный комментарий: «...когда говорится о Правительстве, написано, что Президент может отменять постановления и решения Правительства, если они не соответствуют указу. Это не очень хорошо, потому что постановления Правительства должны отменяться только в двух случаях: когда они не соответствуют Конституции и законам. Это понятно. А указ, простите, сам может иметь какие-нибудь отдельные противоречивые положения. И если завтра, допустим, мы издали свое постановление, и оно противоречит распоряжению или указу, то оно на основании этого отменяется. Такого не должно быть. Это должно быть таким образом: мы в любом случае обращаемся к арбитру. Должен быть арбитр - Конституционный Суд, который устанавливает, кто прав. Может быть так, что указ окажется не соответствующим действующей Конституции или действующим законам, а постановление Правительства – наоборот».³⁸⁷

Теперь подробнее рассмотрим еще один важный аспект российской действительности, который мы только обозначили в начале этой главы. Речь пойдет о том, что некоторые акты Президента РФ находились отчасти вне судебного контроля из-за имеющихся пробелов в правовом поле России. Ненормативные указы Президента после принятия Конституции Российской Федерации находились вне судебного контроля вплоть до 1 июля 1995г., когда вступили в силу Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Как известно, с этого момента ситуация изменилась следующим образом. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10 и абзацем второй части 2 статьи 24 Арбитражного процессуального кодекса, дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента Российской Федерации, которые не соответствовали закону и нарушали права и законные интересы организаций и граждан, рассматривал в первой инстанции Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Но сами судьи Конституционного суда РФ, еще несколько лет после принятия Арбитражного Процессуального Кодекса, заявляли о неудовлетворительном положении

387 См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, т. 17, с. 118.

дел с некоторыми актами Президента РФ, которые остались вне судебного контроля: «Кроме неразвитости норм о признании ненормативных указов недействительными, на эффективность контроля отрицательно сказывается и недостаточная развитость судебной практики по таким делам. Таким образом, возможность осуществления контроля за указами Президента со стороны Высшего Арбитражного Суда имеет законодательное закрепление, но пока существует в основном формально. Таким образом, из трех судебных органов Российской Федерации – Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов – только Конституционный Суд имеет достаточно развитую правовую основу для осуществления контроля за указами Президента Российской Федерации».³⁸⁸

Действительно, проблема в основном заключается в отсутствии развитой судебной практики в сфере проверки ненормативных актов Президента. Вторая проблема, которая наметилась за эти годы после принятия Конституции, заключается в отсутствии полной ясности в вопросе о подсудности (какой суд должен рассматривать дело?) и порядке оспаривания многочисленных и разнообразных актов, изданных Президентом РФ.

По ныне действующему Арбитражному процессуальному кодексу РФ, нормативные и ненормативные указы Президента, которые непосредственно не затрагивают экономические права и интересы организаций и граждан, не могут быть объектом исследования Высшего Арбитражного Суда (статья 34 АПК РФ). Они попадают под юрисдикцию Верховного Суда РФ, которому также предоставлено право рассматривать дела об оспаривании как нормативных, так и ненормативных актов Президента РФ (статья 27 ГПК).

Указанные полномочия судов общей и арбитражной юрисдикции, видимо, основываются на положениях части второй статьи 120 Конституции РФ: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом». Но, отметим, что данная норма, в отличие от положений статьи 125 Конституции РФ, не определяет пределы и процедуры оспаривания подобных актов.

С принятием новых федеральных законов устанавливаются новые формы судебного контроля. Так, например, согласно пункту 1 части 3 статьи 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»³⁸⁹ установлено, что Военная коллегия Верховного Суда рассматривает в первой инстанции дела об оспаривании ненормативных актов Президента, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы.

Вместе с тем, по нашему мнению, окончательной ясности в вопросе о

388 См.: Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ. М., 2000, с. 91 - 93.

389 См.: Российская газета от 29 июня 1999.

судебных формах контроля над актами Президента и иных органов государственной власти нет, поскольку в компетенцию и Высшего Арбитражного Суда, и Верховного Суда может вторгнуться Конституционный Суд РФ в порядке рассмотрения споров о компетенции (часть третья статьи 125 Конституции РФ).

В качестве примера можно привести недавнее решение, принятое Конституционным Судом, которое ограничивает функции Верховного Суда в отношении проверки законности некоторых актов Правительства.³⁹⁰

Рассмотрим теперь вопрос о распоряжениях Президента РФ. Как было отмечено ранее, распоряжения не должны быть нормативными, и по этому формальному признаку они не подведомственны Конституционному Суду РФ. Точнее, Конституция РФ предусматривает конституционный контроль нормативных актов. Прямого закрепления конституционного контроля над распоряжениями нет. Но практика в России показывает, что иногда издаются распоряжения, содержащие нормативные предписания. По нашим наблюдениям в правовом поле в России существует довольно значительное количество распоряжений, которые иногда частично имеют нормативное содержание.

Примером может служить случай, когда реально существующий нормативный акт не может оспариваться в рамках проверки соответствия Конституции в Конституционном Суде РФ несмотря на то, что он противоречит, допустим, Конституции РФ. Конечно, данный акт может рассматривать Верховный Суд РФ, но уже только в рамках проверки законности данного акта. Здесь, в конечном итоге, отсутствует возможность проверки конституционности вышеназванных распоряжений. В этой связи, конечно, следует указать, что по Конституции РФ (часть вторая статьи 46), все решения органов государственной власти (в том числе распоряжения Президента РФ) могут быть обжалованы в суд.³⁹¹

Относительно проверки законности ненормативных указов Президента РФ следует отметить, что хотя в начале окончательной ясности не было, со временем стала развиваться и практика судебного контроля законности

390 В. И. Радченко поднимает и иной аспект проблемы: «В свое время Конституционный Суд ограничил нас в части проверки нормативных актов законодательных собраний субъектов федерации на соответствие их федеральному закону. См.: В. И. Радченко. В кн.: Иван Марино. Президент и основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: АЛМИ, 2006, с. 144.

391 Часть вторая статьи 46 Конституции РФ устанавливает: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

ненормативных указов³⁹² и нормативных указов³⁹³ Президента РФ.

В любом государстве все акты Президента (нормативные и ненормативные), как и акты любого другого органа государственной власти, должны потенциально попадать под всеобъемлющий судебный контроль. Этому контролю должна содействовать правовая база, которая исчерпывающим образом должна предусмотреть все механизмы оспаривания актов и вопросы подсудности.

Следует также обратить внимание на тот факт, что в России сфера проверки конституционности со стороны высших судебных органов по отношению к Президенту и к его нормативным актам, не является всеобъемлющей. Например, часть четвертая статьи 125 Конституции РФ устанавливает следующую норму: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом». Здесь мы видим четкие намерения авторов Конституции, разработчиков данной статьи ограничивать возможности конституционного контроля. Под его действие попадают только законы. Иные акты, в том числе акты Президента РФ, на основании и в соответствии с указанной статьей, которые и теоретически и практически могут нарушать конституционные права и свободы, под юрисдикцию Конституционного Суда не попадают.

Следует еще отметить, что в России Конституционному Суду не дано право оценивать конституционность действий высших должностных лиц государства, в том числе Президента РФ. Конституционный суд по старому Закону «О Конституционном Суде», мог оценивать с точки зрения соответствия Конституции, действия высших должностных лиц государства. Профессор С. А. Авакьян по этому поводу дает следующий интересный критический комментарий: «Такое право конституционных судов предусмотрено во многих других странах. Нашему Конституционному Суду сегодня в этом отказали. Отсутствие таких полномочий вообще звучит

392 Президент РФ издал указ от 23 декабря 1994г. и освободил от должности мэра Владивостока В. И. Черепкова. Хамовнический межмуниципальный суд города Москвы признал незаконным упомянутый Указ Президента, и новым Указом от 24 сентября 1996г. Президент восстановил В. И. Черепкова в прежней должности. Подробнее об этом, см.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (под ред. Б. Н. Топорнина). М.: Юристъ, 1997, с. 508.

393 По некоторым данным, полученным Аппаратом Верховного Суда РФ, в 2003 году было рассмотрено 12 жалоб на Указы Президента, из них 3 жалобы были удовлетворены, то есть Указы Президента (частично или полностью) были признаны противоречащими закону. Подробнее об этом, см.: Иван Марино. Президент и основной закон России – отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: АЛМИ, 2006, с. 140.

неуважительно в отношении Конституционного Суда». ³⁹⁴ Хотя опять можно сослаться на ст. 46/2 К. РФ и обратить внимание на то, что авторы Конституции на самом деле недвусмысленно предусмотрели возможность обжаловать действие (или бездействие) органов государственной власти (исключение для Президента не предусмотрено) в суд (исключение для Конституционного Суда не предусмотрено).

В США существует проверка конституционности действий (или, наоборот, бездействия) должностных лиц и федерации, а также отдельных штатов. В качестве примера можно привести решение Верховного суда США 1974г. по «уотергейтскому делу», которое предписывало Президенту Никсону выдать магнитофонные записи бесед в Белом доме, несмотря на ссылки последнего на «привилегию исполнительной власти», вытекающую якобы из ст. II Конституции США. ³⁹⁵

394 См.: Авакьян С.А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации: нерешенные проблемы // Вестник конституционного суда Российской Федерации, 1997, с. 47. Профессор Авакьян С. А. неоднократно выступал с четким предложением наделить Конституционный Суд РФ правом оценивать конституционность действий высших должностных лиц. См.: Научно-практическая конференция «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» (обзор) // Государство и право, 1997, № 5, с. 12.

395 Более подробно об «уотергейтском деле» см.: Жидков О. А. Верховный суд США. Право и политика. М., 1985, с. 80.

§4. Конституционно-правовые отношения Президента РФ с Конституционным Судом РФ в сфере толкования Конституции.

Перейдем к рассмотрению возможных взаимоотношений Президента РФ с Конституционным Судом РФ в сфере толкования Конституции³⁹⁶.

Существует обоснованное мнение о том, что форма правового закрепления властных полномочий Президента РФ такова, что их истинные пределы нельзя установить без углубленного анализа, который должен касаться его компетенции, постановлений Конституционного Суда РФ³⁹⁷ и государственной практики. Действительно, именно в решениях Конституционного Суда РФ содержится и вообще может содержаться официальное общеобязательное толкование конституционных норм, закрепляющих полномочия Президента РФ.

Большое внимание со стороны исследователей уделено тому, что толкование Конституции - это своеобразное правотворчество в таких странах, как в США и в других, где существует прецедентное право. Вместе с тем, как обоснованно пишет Т. Я. Хабриева: «грань, которая отделяет акты толкования норм Конституции от настоящего правотворчества, является довольно тонкой».³⁹⁸

396 Конституция, как известно, не регулирует вопрос о праве толкования закона. На основании некоторых расхождений, противоречивой практики по данному вопросу, можно считать, что одной из задач, поставленных перед российскими учеными и, конечно, законодателями, является урегулирование вопроса толкования некоторых нормативных актов, кроме Конституции и, в первую очередь, толкование закона. В правовых позициях некоторых авторов Конституции РФ можно обнаружить взаимоисключающие позиции, на основании которых, например, данное право официально толкования закона принадлежит Конституционному Суду, либо Верховному Суду, либо Парламенту. Необходимо внести окончательную ясность по данному вопросу и урегулировать все соответствующие процедуры реализации данного права.

397 По вопросу о применении части 3 ст. 81 Конституции РФ см. Определение Конституционного Суда РФ от 05. 11. 1998, № 134-0.

О толковании пункта «б» ст. 84 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11. 11. 1999, № 15-П.

О толковании статьи 91 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11. 07. 2000, № 12-П.

О толковании частей 2 и 3 статьи 92 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999, № 10-П.

О толковании части 2 ст. 92 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000, № 12-П.

О толковании части 4 111 Конституции РФ см. Постановлении Конституционного Суда РФ от 11.12.1998, № 28-П.

О толковании части 3 ст. 117 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12. 04.1995, N 2-П.

398 См.: Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998, с. 52-57. См. также: Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.

Официальное толкование норм Конституции³⁹⁹ обязательно для всех субъектов конституционно-правовых отношений, включая, естественно, и Президента Российской Федерации. В вопросах толкования Конституции, формы взаимоотношений Президента РФ и Конституционного Суда Российской Федерации следующие: Президент РФ может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании Конституции РФ.

В то же самое время Конституционный Суд РФ по запросам тех или иных органов, названных в части пятой статьи 125 Конституции (важно здесь отметить, что в их число авторами Конституции не включены Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд РФ) может толковать Конституцию. Естественно, объектом толкования могут быть те нормы Конституции, которые непосредственно касаются Президента РФ.⁴⁰⁰

Приведем конкретные примеры таких постановлений Конституционного Суда РФ.⁴⁰¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995г. «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»⁴⁰² закрепило за Президентом право оформлять новое наименование субъекта федерации.⁴⁰³

399 В Конституционном Совещании был неоднозначный подход к вопросу о том, какому органу передать право толкования Конституции. Б. С. Эбзеев выступал по этому вопросу: «...нужно где-то в тексте Конституции обозначить орган, который был бы вправе давать толкование Конституции. То ли этим должен заниматься Конституционный Суд, то ли – Государственная Дума и Совет Федерации. Наверное, все-таки Конституционный Суд. На мой взгляд».

См.: Конституционное Совещание – стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995, том 18, с. 350.

400 Часть четвертая статьи 125 Конституции РФ: «Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации».

401 Многие вопросы относительно, например, статуса Президента, его отношений с законодательной властью, осуществления полномочий, их срока, досрочного прекращения и многие другие, нашли отражение в некоторых постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации: от 11 декабря 1998г. по делу о толковании части 4 ст. 111 Конституции РФ (СЗ РФ, 1998, № 52., с. 6447); от 27 января 1999г. по делу о толковании статей 71 (п. «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ (СЗ РФ, 1999, № 6, с. 3773); от 6 июля 1999г. по делу о толковании статьи 92 (части 2 и 3) Конституции РФ (СЗ РФ, 1999, N 29, с. 3773); от 11 ноября 1999г. по делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) (СЗ РФ, 1999, № 47, с. 5787); от 11 июля 2000г. по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ (СЗ РФ, 2000., № 29, с. 3118); определение Конституционного суда РФ от 5 ноября 1998г. по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ (СЗ РФ, 1998, № 46, с. 5701).

402 СЗ РФ, 1995, № 11, с. 4408.

403 Следует отметить, что данное Постановление Конституционного Суда РФ, особенно с теоретической точки зрения, представляется спорным, так как оно позволяет изменять текст Конституции посредством издания подзаконных актов – указов Президента.

Еще один конкретный пример толкования. Постановление от 11 июля 2000 года № 12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.⁴⁰⁴

В основных законах Франции и США отсутствуют статьи, предусматривающие право толкования Конституции. Однако практика нам показывает другое положение дел. В США Верховный суд постепенно присвоил себе чрезвычайно важную прерогативу толкования Конституции США, которой он пользуется достаточно интенсивно. Многими учеными констатируется, что таким образом Верховный суд США значительно расширил свои реальные полномочия, и с помощью этого института, не предусмотренного Конституцией, в США стала все больше и больше укрепляться сомнительная тенденция расширения «скрытых полномочий Президента», на которую неоднократно обращали внимание многочисленные ученые. Можно, безусловно, согласиться с теми российскими конституционалистами, которые подчеркнули, что в России за короткое время в деятельности Конституционного Суда РФ подобная тенденция расширения «скрытых полномочий Президента» также стала очень интенсивно проявляться.

Во Франции процесс толкования Конституции (это даже нечто среднее между толкованием и истолкованием) реализуется Конституционным Советом в тех случаях, когда ему передаются на рассмотрение законы и регламенты палат Федерального Собрания в порядке, предусмотренном статьей 61 Конституции, с целью решения о соответствии акта Конституции.

404 См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 29, с. 3118.

§5. Конституционно-правовые отношения Президента РФ с высшими органами судебной власти в сфере разрешения споров о компетенции.

Президент РФ и высшие органы судебной власти активно взаимодействуют и в сфере разрешения споров о компетенции.

По Конституции РФ (часть третья статьи 125) Конституционный суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти.⁴⁰⁵ Один конкретный пример: постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998г. по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». В результате Президент РФ подписал федеральный закон. Теоретически Конституционный суд РФ может разрешать споры о компетенции между Президентом РФ и иным органом судебной власти, например, Верховным Судом РФ, либо Высшим Арбитражным Судом РФ. Теоретически возможна ситуация, когда Конституционный суд разрешает дела по спорам о компетенции между самим Конституционным Судом и Президентом РФ. Естественно, что одной стороной спора, разрешаемого Конституционным судом, может быть Президент РФ.⁴⁰⁶ С другой стороны, Президент РФ может обратиться в Конституционный Суд РФ для рассмотрения дел по спорам о компетенции между федеральными органами госу-

405 Кроме того, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. По статье 92 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Глава XI - Рассмотрение дел по спорам о компетенции) правом на обращение в Конституционный суд Российской Федерации с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из участвующих в споре органов государственной власти, указанных в статье 125 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и Президент Российской Федерации также в случае, предусмотренном статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

406 Еще некоторые примеры: Законодательное Собрание Кемеровской области обратилось в Конституционный Суд с ходатайством о разрешении спора о компетенции в связи с тем, что ненормативным указом Президента Российской Федерации от 5 июня 1995г. № 561 «О председателе Кемеровского областного суда» председателем областного суда был назначен В., несмотря на то, что Законодательное Собрание возражало против его кандидатуры. См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» (под ред. В.И. Радченко). М.: Норма, 2000. Постановление Конституционного суда Российской Федерации по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела. См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации (под ред. Б.С. Эбзеева). М.: Юристъ, 2000, том 1, с. 201.

дарственной власти.

Президент Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд для разрешения спора о компетенции также в случае, предусмотренном частью первой статьи 85 Конституции Российской Федерации: «Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,⁴⁰⁷ а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда». ⁴⁰⁸ Помимо Конституционного суда, таким соответствующим судом может быть еще Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд. Так, Верховный Суд Российской Федерации, например, уполномочен рассматривать по первой инстанции дела по разрешению споров, переданных ему Президентом в соответствии со ст. 85 Конституции, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализируя указанную конституционную норму, важно подчеркнуть, что она предусматривает право, а не обязанность Президента РФ использовать согласительные процедуры.

Вместе с тем отметим, что Конституционный Суд не может рассматривать такой спор, если глава государства воспользовался своим правом на использование согласительных процедур, предусмотренных статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации. И только в том случае, если согласительные процедуры не дали результатов, суд может по инициативе Президента Российской Федерации или участников спора, обратиться к его разрешению. Статья 93 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» устанавливает следующие условия, при которых ходатайство в суд считается допустимым: «в случае обращения соответствующего органа государственной власти к Президенту Российской Федерации с просьбой об использовании согласительных процедур, предусмотренных статьей 85 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации в течение месяца со дня обращения

407 Стоит обратить внимание на то, что данная статья не уполномочивает Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, хотя это на практике имеет место.

408 Ходатайство Президента Российской Федерации, внесенное в порядке применения статьи 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, допустимо, если: 1) Президент Российской Федерации использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти; 2) разногласия между органами государственной власти являются подведомственным Конституционному Суду Российской Федерации спором о компетенции (статья 93 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – Допустимость ходатайства).

не использовал эти согласительные процедуры, либо такие процедуры не привели к разрешению спора». В рассматриваемом конституционно-правовом отношении, Президент, в отличие от Конституционного Суда, имеет более широкую свободу действий. В случае недостижения согласованного решения, Президент РФ может, но не обязан, передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда, тогда как Конституционный суд в спорах о компетенции может действовать по «связанной инициативе» только в случае поступления запроса другого органа государственной власти. Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривается, что Конституционный суд «рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти» (статья 94 Федерального конституционного закона).

Конституционный суд также ограничен тем, что он не может рассматривать политические вопросы. Напротив, не существует ограничений для Президента в использовании таких согласительных процедур для любого спора о компетенции, где прямо или косвенно Президент может быть включен в спор.⁴⁰⁹

На наш взгляд, необходимо обратить внимание на один опасный противоречивый прецедент практики Конституционного Суда РФ в реализации его права на разрешение споров (ст. 125/3 К. РФ): Дума Московской области обратилась в Конституционный Суд РФ в целях разрешения спора с Московской городской Думой о компетенции (спор следующий: кому принадлежит территория аэропорта Шереметьево?). Конституционный суд РФ согласился с тем, что это спор именно о компетенции, но одновременно в официальном ответе потребовал, чтобы вышеназванные субъекты РФ сначала обратились к Президенту РФ с просьбой использовать согласительные процедуры. Странно, что правовой спор о компетенциях, сама судебная инстанция, которая в своих решениях, постановлениях, основывается исключительно на правовых соображениях, принимает решение фактически передать дело политическому органу, Президенту РФ, который, хотя и является гарантом Конституции, но все таки не может не основываться и на политических соображениях, в качестве органа, определяющего основные направления внутренней и внешней политики, и поэтому имеющего свою политичес-

409 В сфере разрешения споров между органами государственной власти РФ интересно отметить, что Государственная Дума приняла в декабре 1995г. Федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот закон был отклонен Советом Федерации в январе 1996г. (Этот проект был инициирован и разработан первым зам. Директора ИзиСП при Правительстве Российской Федерации Тихомировым Ю. А.). См.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2000.

кую программу. Таким образом, сам Конституционный Суд ослабляет свое конституционное положение арбитра в спорах (ст. 125/3 к.) в пользу Президента РФ (ст. 85,1 К.).

Во Франции в Конституции урегулированы конкретные определенные формы разрешения споров о компетенции между Правительством и Парламентом. Именно Конституционному Совету пришлось играть решающую роль в решении подобных конфликтов между законодательной и исполнительной властью, настоящей главой которой (кроме возможной ситуации «сожителства») является Президент Республики.⁴¹⁰

Конституция Франции в статье 37 уполномочивает Конституционный Совет в случае издания парламентом актов по вопросам, отнесенным к сфере правительственных полномочий, устанавливать, носят ли эти акты регламентарный характер.⁴¹¹ Если Совет это подтверждает, акты, принятые в форме закона, могут быть изменены декретом Правительства.

Конституционный совет Франции осуществляет контроль за разграничением компетенции между исполнительной и законодательной властью и в ряде других случаев.⁴¹²

Конечно, впечатляет, какую роль в разрешении споров между Парламентом и Правительством о компетенции, хотя и в более узкой специфической области, играет Государственный Совет Франции, принадлежащий в основном структурам исполнительной власти.⁴¹³ Это – особый орган админис-

410 Почти за 30 лет деятельности Конституционного совета: на 20 февраля 1988г. Конституционный совет принял 1141 решение, из которых 163 решения касаются исключительно распределения компетенции между законом и регламентом. См.: Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции – организация и правовые аспекты деятельности. М.: Наука, 1993, с. 92.

411 «Подсчитано, что с ноября 1959г. по сентябрь 1985г. Совет принял 149 решений, связанных с применением ст. 37 Конституции. В 92 случаях Конституционный Совет установил, что законодатель вторгся в сферу исполнительной власти, в 47 случаях акты парламента были признаны имеющими частично законодательный или частично регламентарный характер, и лишь в 10 случаях Совет констатировал, что законодатель не вышел за пределы своих полномочий. См. Пилипенко А.Н. Конституционный порядок разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью во Франции // Парламент и Президент (опыт зарубежных стран). Труды 58. М., 1995, с. 86.

412 «Если в ходе законодательной процедуры обнаружится, что предложение или поправка не относятся к области закона или противоречат делегированию полномочий, проведенному в соответствии со статьей 38, то Правительство может заявить об их неприемлемости. В случае разногласий между Правительством и Председателем соответствующей палаты, Конституционный Совет по просьбе той или другой стороны выносит решение в восьмидневный срок» (статья 41 Конституции Франции).

413 Относительно ст. 37 Конституции Франции справедливо пишет Пилипенко А. Н. «Однако, предоставив правительству ст. 37 Конституции сильное средство защиты от «произвола» парламента, Конституция V Республики оставила сам парламент практически безоружным против вторжения исполнительной власти в сферу его полномочий. Правда, споры такого рода могут решаться Государственным Советом. Но сам Государственный Совет является элементом исполнительной власти со всеми вытекающими отсюда последствиями. См. Пилипенко А.Н. (сноска 411).

тративной юстиции. Он, как высшая ее инстанция, выносит решения об аннулировании актов различных административных органов по причине превышения власти; он является апелляционной инстанцией в отношении решений, вынесенных административными судебными органами по первой инстанции; он может рассматривать кассационные жалобы на решения административных судов.⁴¹⁴

Безусловно, существуют и некоторые другие формы взаимодействия между Президентом РФ и иными высшими органами государственной власти, и в том числе судебной власти, в таких ситуациях, как чрезвычайное положение, отрешение от должности Президента РФ, проведение референдума, предоставление помилования и т. д. Совершенно очевидно, что все указанные формы взаимоотношений не являются неизменяемыми. Они, естественно, могут претерпеть изменения в законодательном плане. В России, как и в других странах, с принятием новых федеральных законов, иных нормативных актов, постановлений о толковании Конституции и т. д. развивались и еще больше могут развиваться новые формы взаимоотношений, в том числе именно между Президентом РФ и высшими судебными органами государственной власти.

Итак, в результате рассмотрения теоретических и практических аспектов конституционно-правовых отношений Президента со всеми высшими органами государственной власти, можно сделать некоторые заключительные выводы и замечания.

414 Ордонанс № 45 – 1708 от 31 июля 1945г. «О Государственном совете». См.: Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 259.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В процессе анализа конституционно-правовых отношений (взаимоотношений) Президента РФ с высшими органами государственной власти, мы попробовали сформулировать некоторые следующие гипотезы, выводы, закономерности, представления о проблемах конституционного строя России:

- Существует искусственный характер взаимности в данных взаимоотношениях между Президентом РФ и иными органами государственной власти.

Очень часто конституционалисты подчеркивают, что в вышеназванных отношениях наблюдается взаимовлияние, взаимное сдерживание, взаимное воздействие, взаимоограничение, взаимозависимость, взаимозащита, взаимоответственность. Однако на самом деле этот механизм взаимности работает в них очень слабо.

Деятельность Президента РФ и деятельность иных органов государственной власти в данных взаимоотношениях неравноценны, и, следовательно, данные отношения не взаимовыгодны и не обеспечивают реально взаимоприемлемых и взаимосогласованных решений. Президент в них находится всегда в привилегированном, более сильном положении. В данных взаимоотношениях нет механизмов, реально обеспечивающих равносильную обратную связь, и такую же ответную реакцию иных государственных органов Президенту.

В данных взаимоотношениях Президента и иных органов государственной власти пересекаются сильнодействующие механизмы Президента и слабодействующие механизмы других органов государственной власти. Данные механизмы разноуровневые и неравновесные.

- Уже показали свою потенциальную эффективность те «конституционные спасательные подушки» и «конституционные амортизаторы», которые в случае возможного столкновения Президента РФ с иными органами государственной власти, играют в пользу Президента.

- Присутствуют действительные диспропорции в балансе прав и обязанностей Президента РФ, предусмотренные Конституцией в теории и на практике. В определенной степени даже наметилась некоторая парадоксальная путаница между первыми (права) и вторыми (обязанности) в их практической реализации, и можно констатировать, что конституционалисты-теоретики, представители конституционной российской доктрины, до сих пор еще не внесли окончательной ясности в данный вопрос.

Следует обратить внимание только на один пример из тех, которые были предложены в работе. Приходится искать ответ на вопрос о том, как трактовать полномочие Президента РФ (ст. 85/1 Конституции РФ), предусматривающее, после приостановления Президентом действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обращение

в соответствующий суд («до решения этого вопроса соответствующим судом»)? Как право Президента РФ (как показывает практика правосознания первых двух Президентов РФ), или скорее как обязанность Президента РФ? Решение данного вопроса, и подобных вопросов, может окончательно стать актом толкования Конституционного Суда Российской Федерации. Но, как известно, для этого требуется инициатива и, следовательно, соответствующий запрос (со стороны тех уполномоченных Конституцией государственных органов), чтобы обратиться в Конституционный Суд.

- Показала себя нелогичность, противоречивость, двусмысленность и неопределенность конституционного положения Президента в России в качестве реального главы исполнительной власти и, одновременно, гаранта конституционного строя, как бы органа *super partes*. Обосновывается вывод о взаимоисключаемости подобных функций, отнесенных одновременно к полномочиям одного и того же органа. Подобное совмещение приводит, в конечном итоге, к невозможности качественного выполнения обеих функций.

Глава государства, определяющий политический курс страны, не может в полной мере занимать нейтральную, беспристрастную позицию органа *super partes*, не способен находиться на равном расстоянии от иных конституционных органов и от политических партий. Следовательно, он не способен одновременно качественно исполнять функции гаранта Конституции и всего конституционного строя.

- Существуют многочисленные примеры разнообразных форм проникновения президентских полномочий во все сферы государственной власти, не только в исполнительную, но и в законодательную, и в судебную. Президентские полномочия сильно ограничивают, а иногда и подменяют полномочия, принадлежащие иным органам государственной власти.

- Принцип разделения властей, провозглашенный в Конституции РФ, призван обеспечивать определенное равновесие системы государственной власти, имеет скрытое фиктивное содержание, что и может в определенной степени создать конституционный блеф.

Теория разделения властей, которая находила и находит до сих пор реальное воплощение в некоторых системах государственной власти Европы, например, до недавнего времени в Советском Союзе, в Советской России отрицалась как буржуазная, реакционная, фиктивная. Нельзя отрицать, что это в определенной степени не было необоснованным. Одновременно с этим можно констатировать, что конституционалисты, создавшие постсоветский конституционный строй, члены Конституционного Сопределения существенно освоили и внесли в Конституцию РФ определенный, специфический, противоречивый и демагогический потенциал. Российская версия принципа разделения властей показывает, что органы исполнительной, законодательной и судебной власти имеют четко зафиксиро-

фического отчета Конституционного Совещания несомненно показывает, что практически во всех дебатах, в группах Конституционного Совещания, предпочтение было отдано прямому избранию населением законодателей верхней палаты Федерального Собрания, и, в конечном итоге, предпочтение было отдано варианту, при котором только первый созыв Совета Федерации, в порядке исключения, должен был быть не избранным. Но в результате все получилось совершенно наоборот. Это «чудеса» рабочей комиссии Конституционного Совещания.

В действительности, данные опроса авторов Конституции указали, как нам кажется, ценный ориентир действующим российским законодателям и российским законодателям новых поколений. Не следует забывать, что в 1995г. Государственной Думой был принят и затем утвержден Советом Федерации федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации, предусматривающий порядок избрания населением законодателей верхней палаты Федерального Собрания, но, как известно, Президент РФ тогда отклонил этот закон.

- Конституция РФ не реализуется последовательно. Можно констатировать, что фактически сегодня в России Конституция отдалается все больше и больше от формального текста Конституции РФ 1993 года. Здесь проявилось скрытое, эффективное, но рискованное искусство обходить Конституцию.

В научной литературе можно обнаружить правовые позиции российских конституционалистов о том, как Конституция преобразуется без изменений в ее тексте. О том, как она преобразуется конституционной практикой, практикой Конституционного Суда, федеральными конституционными законами, федеральными законами и т. д., и о том, как эти преобразования исходят из духа и буквы Конституции Российской Федерации.

Нам кажется наоборот, что данная правовая позиция малообоснована. Существует только одно, с чем можно согласиться: действительно, преобразование идет без вторжения в текст Конституции (Конституция РФ, имеет такой жесткий порядок принятия изменений, что можно спокойно ее охарактеризовать как «бронированная Конституция»)⁴¹⁶

Во - первых, так называемое преобразование Конституции идет указами Президента РФ, то есть подзаконными «временными» актами гаранта Конституции. Конкретный пример: указом Президента РФ (1994г.) впервые введен порядок подведомственности некоторых Министерств Президенту РФ, указом Президента РФ создан Госсовет, созданы федеральные округа и соответствующие полномочные представители Президента в данных округах и т. д.

Во-вторых, данное реализуемое преобразование не соответствует или

416 См.: Ivan Marino. *Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali*. Napoli 1997. Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa. www.osservatoriorussia.it, pag. 145.

мало соответствует духу и букве Конституции.

Действительно, скрупулезное, непредвзятое изучение стенографического отчета Конституционного Совещания показывает, что немалочисленные нововведенные нормативные изменения в правовом поле без вторжения в текст Конституции мало соответствуют или вообще не соответствуют намерениям авторов Конституции, членам Конституционного Совещания, того совещательного органа при Президенте РФ, который подготовил окончательный текст Конституции, вынесенный затем Президентом РФ на всенародное обсуждение.

- Усиливается хорошо скрытый процесс рискованного ослабления закона. Данная проблема требует более пристального внимания и всестороннего анализа со стороны российских конституционалистов. Актуальнейшая проблема слабости закона появилась в результате некоторых причин, среди которых неадекватное, безконтрольное использование издания указов Президентом РФ. Отсюда явление своеобразной инфляции законов, дискредитация законов и, следовательно, дискриминация Парламента.

Всем без исключения высшим государственным органам России следует выполнять те формально предусмотренные нормами (оказавшиеся «спящими») Конституции и законодательства задачи, направленные на обеспечение принципа господства права, верховенства законов, справедливого последовательного соотношения законов и актов более низкого уровня в иерархии нормативно-правовых актов, направленных также на полноценную реализацию важнейшего потенциала высшего законодательного органа государственной власти, и в результате, в конечном итоге, труднодостижимого, неизбежного, оптимального авторитета закона.

Актуальный процесс опасного ослабления закона и Парламента отслеживается во многих государствах, и в том числе, в Италии. Данное направление было одним из основных аспектов закона о конституционной реформе (предусматривалось более 50-ти поправок в Конституцию), принятого Правительством правоцентристской коалиции под руководством Сильвио Берлускони (предыдущей легислатуры итальянского Парламента).

Именно в то время, когда мы пишем окончательные заключительные комментарии к данной работе, в Италии объявлены сенсационные результаты референдума, который состоялся 25 июня 2006 года, в результате которого более 60-ти процентов принимавших участие в выборах, проголосовало против принятия вышеназванного «вредного» закона, который, таким образом был отменен, и в результате многочисленные поправки в Конституцию Итальянской Республики не войдут в силу. (Данный референдум можно трактовать как референдум окончательной «деберлусконизации» итальянской политической системы).

- Российским ученым предстоит больше внимания уделить ретроспективному, объективному анализу совещательного органа при Президенте,

созданного подзаконным актом первого Президента РФ: Конституционному Совещанию, которое появилось в результате острого конфликта между Президентом и Парламентом. Российским конституционалистами еще предстоит ответить на вопрос о том: отвечал ли созыв Конституционного Совещания при Президенте РФ только критериям силы права или, одновременно, с этим критериям права силы? (речь идет о том, как Конституционное Совещание заменило Конституционную Комиссию С.Н.Д., то есть того органа, которому в то время принадлежало право подготовить проект Конституции на основании действовавшего законодательства.

- Российским конституционалистами еще предстоит ответить на вопрос о том, было ли Конституционное Совещание 1993 года эквивалентно и равноценно Конституционному Собранию, предусмотренному во многих Конституциях, и в том числе, в Конституции РФ 1993 года?

Мы бы хотели остановиться на том, что сознательно или бессознательно, организаторы порядка работы Конституционного Совещания, соответственно на основании всех указов и распоряжений Президента РФ о работе Конституционного Совещания, создали не однопалатный орган, в рамках которого могли провести последовательное обсуждение и голосование по каждой статье Конституции, а, наоборот, сложноструктурированный, многопалатный орган (бесконечное количество палат, комиссии, групп). Как известно, в нем, кроме рабочей комиссии, имеющей несомненно главенствующую позицию, заседало пять групп, была сформирована экспертная группа, были некоторые пленарные заседания, затем была создана Комиссия конституционного Арбитража. В конце были сформированы две большие палаты: Общественная палата и Государственная палата. Затем была создана еще редакционная комиссия. Безусловно, была создана внутренне разделенная организация, лишенная цельности.

- Необходимо проделать важную работу: собрать, изучить, сохранить, соединить материалы и архивы Конституционной Комиссии, и затем материалы и архивы Конституционного Совещания.

Заслуживает адекватного внимания, предложенная некоторыми российскими учеными, замечательная идея создания фонда (желательно фонда при Парламенте РФ), который мог бы объединить те бесценные документы, материалы, акты о назначении членов Конституционного Совещания, частные архивы некоторых участников Конституционной Комиссии и затем Конституционного Совещания – с целью передать конституционалистам больше материалов, необходимых для последующих более глубоких исследований. Все это пойдет на пользу конституционалистам, которые будут анализировать этапы преобразования советской конституционной системы в постсоветскую.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

2. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – Парламент России. М., 1999.
3. Авакьян С. А. Конституционное право России (в двух томах). М., 2005.
4. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
5. Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997.
6. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 годы): очерки теории и практики. М., 2001.
7. Ганино М. Конституционная реформа в Италии и России: сравнительный анализ. В книге: Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). Институт государства и права. М., 1999.
8. Ганино М. Российская Конституция. Взгляд из Италии // Государство и право, № 6/1999.
9. Ди Лео Р. (a cura di), «Che fare della democrazia?», Quaderni del Dipartimento di Scienze Sociali) Istituto Universitario Orientale, Napoli), anno VIII, n№ 13 – 14, 1996.
10. Ди Лео Р. Riformismo o comunismo: il caso dell'URSS, Napoli, Liguori, 1993.
11. Ди Лео Р. Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex URSS, Bologna, Il Mulino, 1992.
12. Ди лео Р. After Communist Rule, in Soviet Studies, vol. 43, № 1991.
13. Домрин А. Н. Режим чрезвычайного положения, опыт правового регулирования в зарубежных странах. М., 1992.
14. Жидков О. А. Верховный Суд США: право и политика. М., 1985.
15. Институты конституционного права иностранных государств (под ред. Ковачева Д. А.). М., 2002.
16. Исаков В. Б. Расчленка. Кто и как развалил Советский Союз: Хроника. Документы. М.: Закон и право, 1998.
17. Исполнительная власть в Российской Федерации (под ред. Ноздрачева А. Ф., Тихомирова Ю. А.). М., 1996.
18. Комментарий законодательства о судебной власти в Российской Федерации (под ред. Кашепова В. П.). М., 2000.
19. Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М., 1998.
20. Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003.
21. Ковачев Д. А. О критериях оценки результатов сравнения в области государственного права // Государство и право, 1992/ 10.
22. Ковачев Д. А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение, 1985, № 4 .
23. Конституционное законодательство России (под ред. Тихомирова Ю. А.). М., 1999.
24. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001.
25. Конституционное Сопровождение. Стенограммы. Материалы. Документы. (21 том). М., 1995.

26. Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления, определения 1997-1998 (под ред. Морщаковой Т.Г.). М., 2000.
27. Концепция развития российского законодательства. М., 1998.
28. Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции: организация и правовые аспекты деятельности. М., 1993
29. Лафитский В. И. Бюджетный процесс в США // Право и экономика, 1995, № 3-4.
30. Лафитский В. И. Конституция 12. 12. 93 в свете опыта зарубежного конституционализма // Конституционный Вестник, № 1 (17) март-апрель 1994.
33. Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998
34. Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003.
35. Лукьянова Е. А. Указное право как российский политический феномен // Журнал Российского права, 2001, № 10.
36. Лукьянов А. И. Традиции русской политической жизни и современные реформы. СПб., 1997.
37. Лукьянов А. И. Переворот мнимый и настоящий. М., 1993.
38. Лукьянов А. И. Il Golpe immaginario – Da Gorbaciov a Eltsin: la congiura. L'analisi dell'ex Presidente del Soviet Supremo dell'URSS. Roma, Casa Editrice Napoleone, 1994.
39. Лукьянов А. И. Осенний триптих. Смоленск, 1995.
40. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. Учебное пособие. М., 1997.
41. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
42. Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ. М., 2000.
43. Любимов А. П. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Экзамен, 2005.
44. Любимов А. П. Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М., 2001.
45. Марино И. Президент и основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: АЛМИ, 2006. См.: www.osservatoriorussia.it
46. Марино И. Республика указов // Правда России 21- 27 января 1998г., № 3., см.: www.osservatoriorussia.it
47. Марино И. Il Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali. Napoli, 1997. Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa. См.: www.osservatoriorussia.it
48. Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976.
49. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико - правовой комментарий. М., 1985.
50. Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.

51. Окуньков Л. А., Рошин В. А. Вето президента. Научно - практическое пособие. М., 1999.
52. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
53. Пилипенко А. Н. Парламентский контроль во Франции // Журнал Российского права, 2000, № 12.
54. Пилипенко А. Н. Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права, 1998, № 10/11.
55. Радченко В. И., Кашепов В. П. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». М., 2000.
56. Проект Конституции Российской Федерации подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации. Документы и материалы. М., 1993.
57. Румянцев О.г. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994.
58. Румянцев О.г. Зачем нам нужна новая Конституция? // Конституционный Вестник. М., 1991, 8 октября.
59. Страшун Б. А. О «Смешанной» форме правления в проекте Конституции Российской Федерации // Конституционное Совещание - информационный бюллетень. Издательство Администрации Президента Российской Федерации, 2 октября 1993.
60. США: Конституция и законодательные акты. М., 1993.
63. Тихомиров Ю. А. Действие закона. М., 1992.
64. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.
65. Федеральные конституционные законы. Федеральное законодательство. Российская Федерация. М., 1998.
66. Трешетенкова. Н. Ю. Организация и деятельность Счетных палат. М., 1993.
67. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарии. М.: Юридическая литература, 1999.
68. Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.
69. Хабриева Т. Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции и деятельности Конституционного Суда РФ // Государство и право, 1996, № 10.
70. Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.
71. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной Конституции. М.: Норма, 2005.
72. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.
73. Чиркин В. Е. Конституция Российской Федерации. М., 2002.
74. Эбзеев Б. С. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2000, том 1.
75. Исаков В. Б. Председатель Совета Республики. Парламентские дневники 1990 – 1991. Екатеринбург, 1997.

- 76 Исаков В. Б.. Госпереворот. Парламентские дневники. 1992 – 1993. Екатеринбург, 1997.
- 77 Шейнис В. Л. Взлет и падение Парламента. Переломные годы в российской политике (1985 – 1993). Два тома. М., 2005.
- 78 Филатов С. А.. По обе стороны.... М., 2006.
- 79 Хабриева Т. Я. (Под ред.). Правительство Российской Федерации. М., 2005.

НЕКОТОРЫЕ ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

ИВАН МАРИНО



www.osservatoriorussia.it
info@osservatoriorussia.it

Кандидат юридических наук. **23 ноября 2005 г.** защитил кандидатскую диссертацию в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: «**Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции)**».

- Координатор проекта «**OSSERVATORIO SUL SISTEMA POLITICO-COSTITUZIONALE DELLA FEDERAZIONE RUSSA**» www.osservatoriorussia.it
- Автор книги: «**Президент и основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции**». М.: АЛМИ, 2006.
- Член Союза Журналистов Российской Федерации, итальянский корреспондент российского журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы».
- Автор стажировался в Государственной Думе ФС РФ и в Конституционном Суде РФ.
- В России получил стипендию ССОД (Союз Советских Обществ дружбы), две стипендии повышения квалификации за рубежом, три стипендии Министерства Иностранных Дел РФ.
- Выступал на конференциях и семинарах в МГУ, МГИМО, ИзиСПе при Правительстве РФ, в Академии Госслужбы при Президенте РФ в г. Калуге и в Университете «Gabriele D'Annunzio» (Dipartimento di studi comparati) в г. Pescara.

Женат, имеет 2 сыновей: Ренато и Луиджи

ИВАН МАРИНО

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ
От Конституционного Сопещения до современной практики

Редактор: Усена М.В.
Корректор: Зарецкая С.А.
Верстка: Скворцов О.В.

Издательство АЛМИ, Москва, 2007 .

www.osservatoriorussia.it
info@osservatoriorussia.it

Подписано в печать 00.00.2007 г.

Формат 60x90 1/16

Печать офсетная

Усл. п. л. 17,5

Уч.-изд. л. 11,7

Тираж 1000 экз.