

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

МАРИНО ИВАН

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ
ПРЕЗИДЕНТА С ИНЫМИ ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
(ОПЫТ РОССИИ, ИТАЛИИ, США И ФРАНЦИИ)**

Специальность: 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Лафитский Владимир Ильич,
кандидат юридических наук,
доцент

Москва - 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. ОБ ОСНОВАХ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА И ПРИРОДЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.	11
§1. О конституционном статусе президента	11
§2. О природе конституционно-правовых отношений президента с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти	16
Глава 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПАРЛАМЕНТОМ.	26
§1. Общие характеристики конституционно-правовых отношений между Президентом и Парламентом во Франции, США, России и Италии.	26
§2. Конституционно-правовые отношения Президента с Парламентом в сфере издания президентских подзаконных актов.	35
§3. Конституционно-правовые отношения в рамках законодательной инициативы Президента.	51
§4. Конституционно-правовые отношения в рамках использования Президентом права на вето.	56
§5. Конституционно-правовые отношения в рамках Посланий президента.	65
§6. Конституционно-правовые отношения в процедуре роспуска Парламента.	67
§7. Конституционно-правовые отношения в процедуре отрешения Президента от должности.	71
Глава 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ.	75
§1. Общие аспекты конституционно-правовых отношений между Президентом и Правительством.	75

§2. Конституционно-правовые отношения в процессе формирования Правительства.	82
§3. Конституционно-правовые отношения в процессе отставки Правительства.	87
§4. Особые конституционно-правовые отношения в рамках непосредственной подведомственности Президенту некоторых органов исполнительной власти.	92
§5. Конституционно правовые отношения в других сферах исполнительной власти.	98
Глава 4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ.	114
§1. Общие аспекты конституционно-правовых отношений в государственном механизме России, Франции, Италии и США.	114
§2. Конституционно-правовые отношения в процессе формирования высших судебных органов.	124
§3. Конституционно-правовые отношения президента с высшими органами судебной власти в сфере судебного контроля.	129
§4. Конституционно-правовые отношения Президента с высшими судебными органами в сфере толкования Конституции.	146
§5. Конституционно-правовые отношения Президента с высшими органами судебной власти в сфере разрешения споров о компетенции.	149
§6. Иные конституционно-правовые отношения Президента с высшими органами судебной власти.	154
Заключение	163
Список литературы	166

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

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

В течение последних десяти лет в странах, являющихся предметом нашего исследования, произошли существенные перемены, приняты новые нормативные акты, которые существенно изменяют ранее существовавшие формы взаимоотношения между органами государственной власти, что предопределяет необходимость их научного анализа. Так, поправки в Конституцию Италии, внесенные в палаты Парламента Италии для рассмотрения в первом чтении в апреле 2004 года, предусматривают существенное усиление конституционного положения Председателя Совета Министров и, соответственно, значительное расширение его конституционных полномочий.

Конституция Российской Федерации 1993 г. относится к числу самых молодых в современном мире, но ее правовая нормативная база развивалась очень динамично. Поэтому существует потребность в том, чтобы подвести некоторые итоги пройденного пути.

В представленной диссертационной работе внимание автора было сосредоточено на наиболее значительных формах взаимоотношений между Президентом и иными высшими органами государственной власти.

Тема данной диссертации выбрана автором в связи с тем, что ни в России, ни в Италии сравнительный анализ, соответственно, российской и итальянской моделей взаимодействия высших органов государственной власти не был предметом диссертационных исследований.

Следует подчеркнуть, что в России за эти годы накоплен значительный опыт использования различных форм взаимоотношений (взаимодействия) 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. 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.).

Поэтому необходимы серьезные комплексные исследования в данном направлении, разработка юридической наукой практических рекомендаций по обеспечению оптимального взаимодействия органов государственной власти.

Степень научной разработанности темы и круг использованных источников

После принятия Конституции РФ 1993 г. появилось много учебников, учебных пособий по конституционному и административному праву. Были опубликованы фундаментальные комментарии к Конституции РФ 1993 г., а также монографии, посвященные крупным проблемам конституционного права либо затрагивающие отдельные аспекты и вопросы, связанные с формами взаимоотношений между Президентом и высшими органами государственной власти в России, США, Франции и Италии. Исследованию некоторых вопросов данной темы посвящены труды многих российских ученых, в которых представлены различные позиции по вопросу о функционировании президентской власти в указанных странах. Ценным источником при подготовке данной диссертации стали работы таких известных ученых, как: С. А. Авакьян, М. В. Баглай, П. Д. Баренбойм, С. В.

Боботов, Т.А.Васильева, Н. В. Витрук, Ю. А. Димитриев, О. А. Жидков, Д. Л. Златопольский, В. Д. Зорькин, В. Б. Исаков, Н. М. Касаткина, С. Ю. Кашкин, А. Д. Керимов, Д. А. Ковачев, М. А. Крутоголов, И. С. Крылова, Б. С. Крылов, В. И. Лафитский, В. О. Лучин, А. П. Любимов, В. В. Маклаков, М. Н. Марченко, А. В. Мицкевич, А. А. Мишин, А.Ф. Ноздрачев, Л. А. Окуньков, А. Н. Пилипенко, А. Н. Постников, В. И. Радченко, О. Г. Румянцев, Н. А. Сахарова, Ю. И. Скуратов, Б. А. Страшун, М. С. Студеникина, И. Г. Тимошенко, Ю. А. Тихомиров, Б. Н. Топорнин, Н. Ю. Трещетенкова, В. Е. Чиркин, Т. Я. Хабриева.

Некоторые проблемы конституционных форм взаимоотношений между Президентом и высшими органами государственной власти в тех странах, которые были исследованы в данной работе, являлись предметом диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Из современных зарубежных источников использовались работы таких авторов, как Ф. Ардан, А. Балдассарре, П. Бариле, Ф. Бассанини, А. Загребельски, Л. Елиа, К. Еспосито, Р. Ди Лео, М. Дюверже, М. Ганино, К. Крисафулли, М. Лесаж. П. Мортати и многих других.

Предмет исследования

Предмет исследования – анализ конституционно-правовых отношений президента с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в России и в странах с «классическими» формами президентского (США), парламентарного (Италия) и смешанного (Франция) правления.

Цели и задачи исследования

Основной целью данного сравнительного правового исследования было выявление общих тенденций, особенностей и проблем реализации

конституционных форм взаимоотношений между главой государства и иными высшими органами государственной власти в выбранных для нашего анализа государствах.

Ставилась также цель теоретического исследования вопроса о том, как преломляется классическая доктрина разделения властей в практике анализируемых конституционно-правовых отношений.

Кроме того, ставилась цель определения формы правления, действующей в Российской Федерации с 1993 г., а также выявление тех ее черт, которые не позволяют ее отнести ни к классической президентской (США), ни к классической полупрезидентской (Франция) формам правления.

Указанные цели предопределили необходимость решения следующих задач:

- раскрытие понятий «конституционно-правовые институты» и «конституционно-правовые отношения»;
- изучение правового статуса главы государства в выбранных для нашего анализа государствах с позиций требований правового государства и принципа разделения властей;
- раскрытие потенциала некоторых «спящих» конституционных норм, регулирующих формы взаимоотношений между главой государства и другими высшими органами государственной власти;
- изучение некоторых «слабых мест», пробелов, противоречий в существующих правовых механизмах взаимоотношений вышеназванных органов, а также динамики их развития;
- выявление существующих сдержек и противовесов, механизмов взаимоисключаемости и взаимозаменяемости во взаимоотношениях между данными ветвями власти;
- выявление основных тенденций и перспектив развития форм взаимоотношений между данными органами власти;

- проведение анализа общих и особенных (специфических) признаков, характеризующих взаимоотношения вышеназванных государственных органов.

Теоретическая и методологическая основа диссертации

В диссертации широко использованы общенаучные и специальные методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, системный.

Раскрытию темы диссертации способствовало изучение действующих правовых документов, в первую очередь конституций России, Франции, США и Италии и принятых на их основе нормативных правовых актов высших органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти этих государств.

При раскрытии существенных аспектов указанных взаимоотношений, автор исходил из необходимости дополнения научно-теоретического анализа эмпирическими данными.

В течение 2000 – 2004 гг. автор регулярно посещал Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, присутствовал на заседаниях их комитетов. В качестве соискателя Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в период с 15 марта по 15 апреля 2002 года автору была предоставлена возможность ознакомиться с работой Конституционного Суда РФ.

С 1995 по 2004 гг. автор провел более двадцати бесед с авторами Конституции РФ, принимавшими участие в работе Конституционного Сопещения в 1993 г. Часть этих интервью была опубликована в таких юридических журналах, как «Право и экономика», «Адвокат» и «Законодательство и экономика».

Научная новизна исследования определяется тем, что автор представил первое, как отмечалось выше, монографическое сравнительно-правовое исследование механизма взаимодействия Президента и других высших органов государственной власти в таких странах, как Россия, Италия, США и Франция. Впервые в российской научной литературе автор исследует функционирование отдельных механизмов системы сдержек и противовесов, которые пока еще изучены мало.

В диссертации использованы новейшие материалы и статистические данные, касающиеся функционирования механизма взаимодействия Президента с другими высшими органами государственной власти.

Основные положения, выносимые на защиту

На защиту вынесены теоретические положения, оценки и выводы. Среди них наиболее актуальны следующие:

1. Сравнительно-правовой анализ свидетельствует о том, что институт президентской власти в России развивается в общем русле эволюции аналогичных институтов государственной власти. Данный вывод подтверждается исследованием роли и места Президента в структуре органов государственной власти Италии, США и Франции.

2. Форма правления в России не принадлежит ни к президентской форме правления американского типа, ни к полупрезидентской форме правления французского типа. Форму правления в России можно определить, как самостоятельную модель президентской власти, для которой характерно превалирующее положение по отношению к иным ветвям власти.

3. Наиболее эффективной формой контроля за актами Президента, нормативными и не нормативными, является судебный контроль.

4. Совершенствование и оптимизация деятельности высших судебных органов во всех государствах, в том числе в России, должны

быть направлены на реализацию цели создания реального контрбаланса по отношению к иным органам государственной власти, в первую очередь, по отношению к Президенту.

5. Существуют противоречия между отдельными функциями, которые принадлежат Президенту, как главе государства. Так, реализация его функции как гаранта конституции и конституционного строя осложняется, если он осуществляет полномочия по определению политического курса страны.

Практическая значимость и апробация результатов исследования

Материалы проведенного исследования могут быть использованы в последующих научных исследованиях института президентской власти, а также в преподавании истории государства и права, конституционного права России и зарубежных стран, а также некоторых других учебных дисциплин.

Основные положения диссертации одобрены и рекомендованы к защите в отделе конституционного и административного законодательства иностранных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Некоторые положения диссертации отражены в опубликованных работах автора и в выступлениях на ряде конференций, в том числе на I Международной конференции молодых ученых гуманитарных факультетов, проведенной в МГУ им. М. В. Ломоносова в 1999 г.

Структура диссертационной работы

Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы.

ГЛАВА 1

ОБ ОСНОВАХ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА И ПРИРОДЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.

§1. О конституционном статусе президента

Роль Президента в политической системе во многом зависит от того, как Конституция определяет основы его статуса.

Наиболее полно конституционные основы статуса Президента определены в Конституции Российской Федерации: «1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. 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, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях» (статья 80).

Достаточно подробно основы конституционного статуса Президента определены в Конституции Франции: «Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное

функционирование публичных властей, а также преемственность государства.

Он является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров» (статья 5).

Менее подробно основы конституционного статуса президента определены в Конституции Италии: «Президент Республики является главой государства и представляет национальное единство» (статья 87).

Самая краткая характеристика основ конституционного статуса Президента содержится в Конституции Соединенных Штатов: «Исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов» (раздел 1 статьи II).

При самом первом приближении исследователи обращают внимание на тот факт, что во Франции и в России Президент напрямую не входит ни в одну из трех ветвей власти.

В России долгое время между конституционалистами развивались интенсивные научные споры относительно соотношения ст. 10 и 11 Конституции РФ. Как известно, часть 1 статьи 11 Конституции устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации.

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

По мнению некоторых конституционалистов, место, которое занимает в ныне действующей Конституции РФ глава о Президенте, является

правовым доказательством, подтверждающим в прямой форме то, что Президент не включается непосредственно ни в одну из трех ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это является предпосылкой выполнения возложенной на Президента задачи по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти России.¹

Другие конституционалисты предлагают тезис об особом статусе главы государства: «Даже в тех странах, где глава государства не входит ни в одну из трех властей (Франция и другие) ..., юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти – ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти. В то же время при таком положении, не отрицающем принцип разделения трех властей, образуется особый статус главы государства, вытекающий из его собственных полномочий, обязанности выступать гарантом конституции и осуществлять высшее представительство».²

Все-таки очевидно, что представленные выше конституционные формулы четырех государств не дают достоверного представления о том, какая роль принадлежит Президенту в политической системе страны. В этой связи важно дополнить их анализом конституционно-правовых отношений Президента с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. При этом должны быть учтены не только особенности существующих в этих странах форм правления, но и многие другие факторы, в том числе такие, как стабильность социально-экономического развития, развитость институтов гражданского общества, личные качества глав государств, активность депутатского корпуса, роль права в общественной жизни, влияние международных либо наднациональных структур, влияние закономерностей переходного

¹ Козлова Е. И. Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., Юристъ. Ст. 398.

² См. : Баглай В. М. Конституционное право Российской Федерации. НОРМА-ИНФРА. М., 2001. ст. 401.

периода, наличие либо отсутствие мощного профессионального аппарата Президента и многих других.

Очень кратко остановимся только на некоторых из перечисленных факторов.

Действительно, существует четкая связь между формой правления и статусом Президента и соответствующими разнокачественными конституционно-правовыми отношениями между Президентом, с одной стороны, а с другой - Парламентом, Правительством и судебной властью. Безусловно, при различных формах правления статус и полномочия главы государства, конституционно-правовые отношения между Президентом и иными органами государственной власти существенно различаются.

Чтобы убедиться в этом, достаточно привести пример того, как, если взять классическую классификацию форм правления,³ при президентской форме правления - Правительство несет ответственность перед Президентом; при парламентарной - перед Парламентом; при смешанной («полупрезидентской») – перед Парламентом, но в определенных политических ситуациях и перед Президентом.

Возьмем еще конкретный пример - роспуск законодательного органа, что существует при смешанной форме правления (Франция), но не допускается при президентской форме правления (США).

По мнению автора, одним из факторов, влияющих на роль Президента и на его конкретные конституционно-правовые отношения с другими ветвями власти, является стабильность социально-экономического развития страны.

Наряду с этим, глубокий экономический и социальный кризис может явиться существенным элементом дестабилизации политической и

³ Автор все таки придерживается точки зрения, при которой интенсивная эволюция динамики развития конституционного строительства на данном этапе мировой конституционной сцены требует новой классификации форм правления, которая смогла бы перечислять более исчерпывающим образом все разнокачественные возможные и реально действующие модели формы правления..

общественной жизни, изменяя, а возможно и ломая существующие конституционно-правовые отношения.

При оценке конституционно-правовых отношений следует учитывать большое влияние институтов гражданского общества, которые взаимодействуют с органами государственной власти, в том числе - с Президентом, представляя альтернативные оценки политического и социально-экономического развития, осуществляя общественный контроль за их действиями.

Именно институты гражданского общества (самоуправленческие структуры, в том числе местные, неформальные гражданские движения, самостоятельные общественные негосударственные объединения, церковь, средства массовой информации) являются одним из факторов, влияющих на реальную силу президентской власти и, вместе с тем, потенциально сдерживающих его.

В числе возможных факторов, влияющих на роль Президента в механизмах государственной власти, следует назвать и личные качества главы государства, а также активность парламентариев.

Принадлежность конкретного государства к определенной правовой системе также влияет на характер вышеназванных конституционно-правовых отношений. В качестве примера можно привести англосаксонскую систему (США), в которой конституционно-правовые отношения развиваются в правовом поле во многом благодаря тому, что право предстает в основном в форме судебных прецедентов. В этой связи следует также отметить действенность форм судебного контроля за исполнительной властью.

В странах романо-германской правовой системы (Россия, Франция, Италия) роль судов не столь заметна, соответственно, становится меньшим и их воздействие на конституционно-правовые отношения. В развитии права этих стран особая роль принадлежит нормативным актам Президента

Международные либо наднациональные структуры также оказывают влияние на конституционно-правовые отношения между Президентом и иными органами государственной власти.

Можно сослаться на пример влияния Европейского Союза на те государства, которые входят в его состав (Франция и Италия), и, соответственно, отметить влияние европейского права, которое сегодня создает новые конституционно-правовые институты и расширяет круг регулируемых конституционно-правовых отношений между национальными органами государственной власти.

§2. О природе конституционно-правовых отношений Президента с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

В нашей работе мы проводим сравнительно-правовой анализ некоторых конституционно-правовых отношений и институтов.

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, естественно, 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, роспуска 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.⁴

В юридической науке отмечается, что рамки этого понятия, как в теории, так и на практике, очень подвижны. Оно может обозначать и достаточно узкую группу однородных, близких по содержанию норм, и значительно более широкую их группу, вплоть до максимально крупных правовых образований, рассматриваемых как основные элементы системы отрасли конституционного права. По мнению Козловой Е.И. и Кутафина О.Е.⁵, главный критерий объединения норм в правовой институт - однородность регулируемых ими отношений, что влечет за собой и правовое единство соответствующих норм, объединенных в институт, и общую для них правовую специфику.

Следует констатировать, что в конституционном правовом институте объединяются самые различные нормы: нормы Конституции, законов, подзаконных актов и, как нам кажется, иных актов, например, постановлений Конституционного Суда и т. д.

Как известно, в составе конституционно-правового института могут быть нормы, различные по территории действия, по степени определенности какого-либо правового предписания и по другим признакам.

⁴ 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. Московский Юридический институт. Том 1, М., 1993.

⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Юристъ. 2003, с. 20.

Безусловно, одна и та же норма может рассматриваться как часть двух и более правовых институтов.

Как уже было отмечено, воздействие права на общественные отношения порождает правоотношения. Конституция порождает конституционно-правовые отношения.

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

Прежде всего, начнем с понятия «общественные отношения», которые в науке определяются как связи между людьми, устанавливающиеся в процессе их совместной деятельности.

В общей теории права и в конституционной науке существует множество определений понятия «правовые отношения». Например, Сырых В.М. пишет: «правоотношение – это возникающая на основе правовых норм индивидуализированная, волевая связь граждан, иных лиц, которая охраняется и защищается принудительной силой государства».⁶

Некоторые конституционалисты описывают понятие «правовое отношение» так: «возникающая на основе норм права общественная связь, участники которой имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством».⁷

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

⁶ См.: Сырых В. М. Основы правоведения. Учеб. Пособие. Былина. М., 1996, с. 41.

⁷ Корельский В. М. Перевалова В. Д. (Под ред.). Теория права и государства. М.: Норма. 1997, с. 339.

пробелы обуславливают внесение изменений и дополнений в действующее законодательство.

Известным является определение специфики конституционно-правовых отношений, предложенное Е. И. Козловой и О. Е. Кутафиным:⁸

1) Конституционно-правовые отношения имеют свое собственное содержание: возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права;

2) Конституционно-правовым отношениям свойственен особый субъектный состав: некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других видов правоотношений;

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

Таким образом, конституционно-правовое отношение – это общественное отношение, которое урегулировано нормой конституционного права и содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой.

Данные ученые также обращают внимание и на правоотношения общего характера, которые порождаются реализацией таких норм, как нормы-принципы, нормы-цели, нормы-декларации и в которых конкретно не определены субъекты и не установлены их конкретные права и обязанности.

В качестве норм-принципов им предложен принцип разделения властей, реализующийся через сложную систему правоотношений, в которых субъектами являются органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Юристъ. 2003, с. 22.

Баглай М. В. приходит к выводу о том, что не все нормы конституционного права способны породить правоотношения. По его мнению, отрасль конституционного права в силу своего назначения и характера содержит много деклараций, которые, безусловно, важны для установления порядка в той или иной области, но не через конкретные правоотношения, а путем психологического воздействия на людей и провозглашения самых общих правил и принципов, которые влияют на создание конкретных норм.⁹

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.

В российской юридической литературе понятие «юридическая обязанность» описывается как предписанная обязанному лицу и обеспеченная возможностью государственного принуждения мера необходимого поведения, которой оно должно следовать в интересах управомоченного лица.¹⁰

Одной из целей автора в данной работе является именно раскрытие баланса прав и обязанностей государственных органов в существующих конституционно-правовых отношениях.

⁹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.:Норма-ИНФРА. М., 2001, с. 11.

¹⁰ См.: Корельский В. М. Перевалов В. Д. (Под. Ред.). Теория права и государства. М.:Норма, 1997.

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 конституционно-правовой норме: например, в качестве санкции, можно рассматривать, например, решение Конституционного Суда о неконституционности нормативных актов Президента Российской Федерации (часть вторая статьи 125 Конституции РФ).

Одним из главных аспектов, касающихся конституционно-правовых отношений, является их разделение на постоянные и временные. В российской конституционной науке временные правоотношения порождаются в силу возникновения какого-либо юридического факта и делятся 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 делятся 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.¹¹

¹¹ 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.

Следует особо подчеркнуть обоснованность требований о закреплении 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 на данном этапе иные 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, во всех государствах, анализируемых нами, существует много конституционно-правовых отношений, которые де-факто реализуются не так, как они предусмотрены в Конституции, в законах, либо в иных нормативных актах. Значение этого явления нельзя недооценивать.

Возьмем в качестве примера конституционно-правовые отношения, в которых присутствуют Президент и Правительство Италии в рамках издания Президентом Республики декретов, имеющих силу закона, а также и регламентов (статья 87 Конституции Италии). Необходимо здесь обратить внимание на следующие требования статьи 89: «Никакой акт Президента Республики недействителен, если он не контрасигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны. Акты, имеющие силу закона, и другие указанные в законе акты контрасигнуются также Председателем Совета Министров». Таким образом, в подавляющем большинстве случаев акты Президента Республики по существу исходят от Совета Министров. По сути, на Президента Республики, формально издающего данные акты, возложены резервные полномочия по контролю за актами Правительства.

Возьмем еще пример конституционно-правовых отношений во Франции в сфере назначения Премьер-министра, в которых присутствуют и Президент Республики, и Парламент. Если, с одной стороны, формально Президент Республики назначает Премьер-министра, то с другой стороны, де-факто, глава государства не может игнорировать волю избирателей и должен считаться с расстановкой политических сил в Национальном Собрании. Как показала практика, Президент Франции практически обязан назначать на должность Премьер-министра того кандидата, который поддержан большинством депутатов Национального Собрания. Таким образом, формируется так называемое «парламентское правительство». Президент Франции в реальности может сильно влиять на формирование Правительства только в том случае, если он имеет поддержку большинства депутатов в Национальном Собрании.

Необходимо уделить также 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 качестве примера приведем конституционные правовые отношения между Правительством РФ, Президентом РФ и Конституционным Судом РФ в рамках конституционной процедуры, предусмотренной частью второй статьи 125 Конституции РФ. Правительство РФ имеет право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о разрешении дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Президента РФ. Формально Правительство имеет такое право, но, по нашему мнению, оно вряд ли может быть реализовано. Подобные действия по отношению к Президенту РФ, стоящему де-факто над Правительством, противоречат

общей логике построения единой системы государственной власти. Действительно, в России нет подобной практики (об этом позже).

Другой пример касается конституционно-правовых отношений между Президентом и Правительством в конституционной процедуре отмены Президентом постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам самого Президента РФ. Подобных случаев фактически не встречалось. Данное действие со стороны Президента РФ теоретически возможно, но в основном оно также имеет «спящий» характер.

В этой связи следует отметить ряд обстоятельств.

Во-первых, следует учесть, что большое количество постановлений Правительства официально согласовывается с самим Президентом до их принятия.

Во-вторых, в реальной конституционной практике Президент РФ имеет многие другие конституционные механизмы, в том числе возможность обратиться к Правительству и поручить ему пересмотр или приостановление действия правительственных решений, что действительно нередко встречалось на практике.

Рассмотрение данного аспекта также является полезным для проведения сравнительного правового анализа, который мы попытаемся провести в последующих главах.

В заключение хотелось бы выделить некоторые основные направления конституционно-правовых отношений, которым уделено особое внимание.

Автор в следующих главах особо останавливается на конституционно-правовых отношениях Президента с иными органами государственной власти в рамках следующих конституционно-правовых институтов и подинститутов: законодательная инициатива, вето Президента, Послание Президента, роспуск Парламента, отрешение от

должности Президента, формирование Правительства, отставка
Правительства, судебный контроль, толкование Конституции, разрешение
споров о компетенции и т. д.

ГЛАВА 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПАРЛАМЕНТОМ.

§1. Общие характеристики конституционно-правовых отношений между Президентом и Парламентом во Франции, США, России и Италии

Конституции США, России и Франции предусматривают, хотя в разной степени, сильное конституционное положение главы государства. Это, естественно, отражается в формах взаимоотношений этого органа с иными органами государственной власти, в первую очередь с Парламентом.

Но и Президент Италии, имеющей парламентскую форму правления,¹² имеет достаточно весомые полномочия. Он реализует в основном контрольные полномочия, стимулирующие, дающие импульс к исполнению Конституции, направленные на регулярное функционирование иных органов государственной власти.

Президент Италии как глава государства, представляющий национальное единство (статья 87 Конституции) осуществляет важные функции гаранта конституционного строя, основанного на таких принципах, как разделение власти, парламентаризм и т. д.

¹² В Италии Парламент - высший представительный орган страны, полномочия которого определяют его центральное положение в системе государственных органов. Правительство нуждается для реализации его политической программы в доверии Парламента и несет политическую ответственность перед ним. Президент Республики избирается Парламентом (ст. 83 Конституции). Для избрания Президента Республики предусмотрено квалифицированное большинство. Здесь логика именно в том, что большинство, избирающее Президента, должно быть шире, чем просто правительственное большинство.

Он стоит на вершине государственного аппарата 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 partes*, стоит вне и одновременно над политическими партиями, находясь на равном расстоянии и отдельно от них.

Таким образом, хотя Президент Итальянской Республики не участвует в определении политического курса страны, не имеет права давать Правительству указания, обязательные для исполнения, не обладает таким большим объемом полномочий, как Президенты России, США и Франции, тем не менее, он играет важную роль в конституционно-правовых отношениях. Поэтому, исследование этих отношений является необходимым для полноты сравнительно-правового анализа конституционно-правовых отношений.

Многие исследователи отмечали, что Конституция Российской Федерации предусматривает определенные неравноправные и неравномерные формы взаимоотношений между Президентом РФ и Парламентом (Федеральным Собранием) и не равнозначные способы взаимного воздействия друг на друга.

Одной из целей Конституционного Сопределения было устранение тех столкновений и конфликтов, которые существовали в 1991 – 1993 гг. между ветвями власти¹³. Эта цель предопределила конституционное распределение

¹³ Приведем некоторые этапы истории создания Конституции РФ:
16 июня 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление об образовании Конституционной комиссии для разработки новой Конституции России.
12 мая 1993 г. Президент РФ принял указ «О созыве Конституционного Сопределения и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации».
Президент РФ издал указ N. 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».
15 октября 1993 г. Президент РФ издал указ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации».

федеральных полномочий между всеми ветвями власти и, в первую очередь, между Президентом и Парламентом России¹⁴

Как известно, авторы Конституции РФ не предоставили Парламенту контрольных полномочий. Его конституционная роль ограничивается тем, что он "является представительным и законодательным органом Российской Федерации" (ст. 94 Конституции РФ).¹⁵

Отсутствие контрольных полномочий заметно ослабило не только конституционное положение российского Парламента¹⁶, но и его роль в политической жизни страны. В этой главе кратко остановимся на некоторых аспектах, показывающих, как это сказалось на реалиях конституционно-правовых отношений.

Проведем краткий сравнительный анализ контрольных полномочий Парламентов. Конституцией РФ 1993 года не предусмотрено создание комиссий по расследованию.

В Италии создание таких комиссий - комиссий парламентского расследования непосредственно предусмотрено в самой Конституции (ст.

¹⁴ Некоторые интересные размышления о том, как развивалась работа в Конституционной Комиссии и в Конституционном Совете, см. Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. (гл. 6/3 «Сожженная страница конституционной истории: проект Конституции Конституционной Комиссии Российской Федерации». М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2003, с. 205 –213.

¹⁵ По итоговому заключению В. И. Лафитского, высказанного в рамках дебатов, посвященных десятилетию Конституции РФ 93 г.: «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. N. 12 (236) / 2003, с. 10.

¹⁶ Перечислим лишь только некоторые факторы, которые влияли на слабость Федерального Собрания и, следовательно, на взаимоотношения между Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ:

1) Члены Совета Федерации первого созыва осуществляли свои полномочия на непостоянной основе (заключительные и переходные положения Конституции РФ).

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

3) Депутат Государственной Думы первого созыва мог быть одновременно членом Правительства Российской Федерации (заключительные и переходные положения Конституции). Соответственно, федеральные министры (назначенные, как известно Президентом Российской Федерации без участия Государственной Думы) могли напрямую влиять на Парламент.

4) Особое значение приобрел вопрос о финансовой независимости Федерального Собрания, часто обсуждаемый многими специалистами, конституционалистами как фактор, влияющий на его функциональную независимость

82). При этом отметим, что они часто формировались и показали высокую эффективность.

В США существует практика создания "специальных комитетов по расследованию", имеющих право вызывать любого сотрудника исполнительной власти.¹⁷

Во Франции¹⁸ в каждой из палат существуют комиссии по расследованию¹⁹. Изначально, как и в России, французский парламент имел довольно слабые полномочия²⁰ при очень сильном влиянии Правительства на внутреннюю жизнь страны и 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.²¹

Из всех рассматриваемых стран наиболее мощными контрольными полномочиями наделен Конгресс США, что отмечается многими специалистами.

¹⁷ В США контрольные и расследовательские полномочия Конгресса не упомянуты в Конституции, но относятся к так называемым "подразумеваемым полномочиям".

¹⁸ 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.

¹⁹ Надо иметь ввиду, что до начала 90-ых годов существовали и комиссии по контролю (этот институт был впоследствии упразднен).

²⁰ Особенно отметим положение Конституции Франции, устанавливающее особый перечень вопросов, по которым допускается издание законов. По этому поводу пишет Лафитский: «Столь необычное для унитарного и демократического государства решение объясняется стремлением не только сузить власть парламента, но и закрепить право широкого и фактически ничем не ограниченного нормотворчества за исполнительной властью». См.: Лафитский В.И. Законодательный процесс/ Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999, с. 184.

²¹ Коротко рассмотрим главные изменения. Одно изменение касалось статьи 28 Конституции, согласно ему произошло увеличение сессионного времени заседания - 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. Об этом подробно см.: Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998, с. 161.

В частности, Лафитский В. И. подчеркивал: «Система «сдержек и противовесов» дает сбои, обрекая Конгресс в основном на роль контролирующей ветви власти. Впрочем, и принижать его значение тоже не стоит, поскольку формы законодательного контроля не только разнообразны, но и весьма результативны. 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...».²²

Именно контрольные полномочия Конгресса вынуждают Президента США постоянно искать с ним контакт, считаться с ним, добиваться его поддержки всеми доступными способами. Благодаря этому Конгресс США²³ по праву относят к числу самых сильных и авторитетных парламентов мира.

Россия только начинает движение в этом направлении, о чем свидетельствует, в частности, внесение Президентом РФ в Федеральное Собрание проекта Федерального закона «О парламентских расследованиях».

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,²⁴ предопределяет механизмы влияния Президента на Совет Федерации.

²² См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998, с. 182.

²³ Конгресс США является важнейшим информационным центром страны. По наблюдениям аналитиков самой крупной финансовой базой для сбора и обработки информации является Конгресс США. В Конгрессе и обеспечивающих его подразделениях занято свыше 40 тысяч человек. По замечаниям специалистов, ни один другой законодательный орган мира не располагает таким огромным персоналом.

²⁴ "В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти" (статья 95 Конституции).

Согласно Конституции Российской Федерации, формирование федеральных органов государственной власти отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации (пункт «г» статьи 71). А «в пределах ведения Российской Федерации», - как установлено частью второй статьи 77 Конституции, - «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

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 идет о тех дотационных субъектах Российской Федерации, которые зависят в финансовом и в других отношениях от центра.²⁵

Нельзя выпускать из поля зрения особенности 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 избраны²⁶, а были назначены Президентом РФ.²⁷ Речь идет о назначениях посредством указов Президента РФ²⁸ в основном глав

²⁵ Согласно самой Конституции, "В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ" (статья 77 Конституции). Кстати, здесь небезынтересно подчеркнуть, что Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для иных представительных органов РФ, так как в Конституции не установлен принцип единства системы представительных органов РФ.

²⁶ Представляет в этой связи особый интерес замечание В. И. Лафитского о том, как 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. 1995, N. 11/12, с. 36.

²⁷ Нередко избирались те главы исполнительной власти субъектов, которые уже оказались на этом посту, поскольку назначенные Президентом. Они безусловно пользовались административными ресурсами.

²⁸ Подсчитано нами: с сентября 1991 г. до июля 1997 г. было не менее 76 указов Президента РФ о назначении и снятии глав исполнительной власти субъектов РФ.

администраций областей, а также республик, краев и автономных округов. Новый Совет Федерации был сформирован и приступил к работе 23 января 1996 года. Закон предусматривал возможность вхождения в палату губернаторов, не избранных, а назначенных указами Президента, но предписывал провести повсеместные выборы глав администраций до конца 1996 года. К моменту формирования Совета Федерации 23 января были 47 невыборных губернаторских должностей.²⁹ Выборы глав исполнительной власти субъектов РФ затянулись до 1997 года, а некоторые и позже. В конечном итоге, немалая часть парламентариев верхней палаты Федерального Собрания была назначена напрямую Президентом РФ.

На наш взгляд, это было одним из самых опасных нарушений основополагающего принципа разделения властей за прошедшие годы. В этой связи отметим также, что такой порядок формирования Совета Федерации фактически полностью исключал возможность осуществления им 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), на которые обратили внимание некоторые ученые.³⁰ По их наблюдениям, многие законодательные акты торпедировались в Совете Федерации именно представителями исполнительной власти, которые, доминируя в Совете Федерации, держали под контролем всю представительную власть.³¹ По поводу этой проблематики профессор С.А. Авакьян пишет: "Это дает основания

²⁹ См.: Фонд развития парламентаризма в России. Федеральное Собрание - Совет Федерации – Государственная Дума. Справочник. М. 2000.

³⁰ 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.

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.»³²

Конституция США исходит из того, что все конгрессмены и сенаторы должны сосредоточиться исключительно на работе в Конгрессе. Им запрещено занимать какие-либо постоянные должности в федеральных органах исполнительной власти. Это жесткое требование носит принципиальный характер, оно предотвращает случаи, когда у депутатов мог бы возникнуть конфликт интересов

В Парламенте Италии также все депутаты и все Сенаторы избираются, за исключением некоторых назначенных Сенаторов Республики.

Президент Республики может назначить пожизненно сенаторами пять граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях (ст. 59 Конституции Италии).

Можно констатировать, что в назначении пожизненных сенаторов проявляется самостоятельная активная роль Президента Италии. Но надо учесть, что конституционная практика показала, как Президенты Республики уравновешенно и с осторожностью подходили к этим назначениям: старались не назначать лиц, принадлежащих к одной политической партии.³³

³¹ Максимов А.А., Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве / Иваново. Иван. Гос. Ун.; 1997, с. 104

³² См.: Авакьян С. А.. Проблемы реформы Конституции. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции. Институт Государства и права, М. 1999, с. 74.

³³ Если внимательнее посмотреть, было несколько случаев, когда одновременно законодательствовали в Сенате Республики более 5 пожизненных Сенаторов, назначенных Президентами. Приведем лишь один пример, когда во время Президента Коссиги были назначены им: Д. Аньелли, Д. Андреотти, Ф. Де Мартино, П. Тавиани, Д. Спадолини, но тогда общее количество Сенаторов президентского назначения было 9, поскольку уже в таком качестве работали в Сенате А. Фанфани, Л. Валиани, К. Бо и Н. Боббио. Можно еще учесть, что каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, если он не откажется от этого. (статья 59, абз 1).

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». ³⁴ 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».

Положительный аспект этого закона заключается в том, что законодатели верхней палаты Федерального Собрания могут 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. ³⁵

В этой связи можно отметить положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

³⁴ См.: «Российская газета» от 8 августа 2000, N.152.

³⁵ Интересно подчеркнуть, как, например, в сравнительном плане, в США Сенат существенный вес набрал с переходом на прямые выборы сенаторов в начале XX века.

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 косвенные рычаги давления на глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Указанные возможности еще более усилились с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г., который внес существенные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В настоящее время высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избираются законодательными органами субъектов Федерации по представлению Президента РФ.

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.

§2. Конституционно-правовые отношения Президента с Парламентом в сфере издания президентских подзаконных актов

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

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 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 немногие (несколько сот) указов Президента России утратили свою силу в связи с принятием федеральных законов.

Когда в сравнительном плане рассматриваются реалии России, Франции, США, Италии нельзя не учитывать того факта, что в западных странах Конституции были приняты давно и законодательное поле в этих странах уже «хорошо обработано».

И несмотря на это, следует отметить более высокую активность законодательной деятельности в США, Франции и в Италии. Количество принимаемых законов там намного выше, чем в России.

Отчасти это объясняется тем фактом, что в этих странах вся государственная жизнь, все общественные отношения становятся объектом законодательного регулирования.

В то же время немалое значение имеет то обстоятельство, что нормотворческая деятельность Президентов введена в достаточно жесткие рамки. Они не могут выходить 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 главы исполнительной ветви власти.³⁶

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,³⁷ то в России они распространяются на все сферы общественной жизни.

Остановимся и на том, как в США и во Франции действуют механизмы делегирования³⁸. Например, по Конституции Франции (ст. 38) определяются 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.³⁹

Более широкие рамки делегированного законодательства установлены в США. Основным источником нормотворчества Президента служат законы, принятые Конгрессом. Через них Президенту делегируется возможность реализовывать задачи, допускаемые законодательством. Но есть и другой вид актов делегированного законодательства, которые основаны исключительно на собственных полномочиях Президента, прежде

³⁶ См.: Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., Наука, 1987, с. 50.

³⁷ По некоторым данным, в США действует 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.: Правительство, Министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1994, с. 41.

³⁸ Некоторые акты делегированного законодательства, издаваемые Президентом и Верховным судом США в пределах тех полномочий и рамок, которые установлены законодателем, помещены в книге: США: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс. Под общей ред. О. А. Жидкова. Сост. В. И. Лафитский. М., 1993.

³⁹ Французская республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс. Под ред. В. А. Туманова. Сост. В. В. Маклаков, В. Л. Энтин. М., 1989.

всего, как главнокомандующего. Такие акты приказы имеют самостоятельный характер.

Наиболее жестко пределы делегированного законодательства установлены Конституцией Италии.

Осуществление законодательной функции может быть делегировано Правительству не иначе, как с указанием руководящих принципов и критериев такой делегации и только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов (статья 76 Конституции).⁴⁰

В Российской Федерации нормотворчество в основном развивается по двум главным параллельным направлениям: по линии законодательства «указной» нормотворческой деятельности Президента. Такое положение, как было отмечено выше, сложилось в связи с тем, что Россия должна была решать задачу создания фактически новой правовой системы в условиях острых политических и социальных конфликтов. Это объясняет причины нередко поспешного восполнения пробелов посредством как законов, так и указов Президента РФ. При этом нередко они конкурировали между собой и развивались в разных направлениях. Многие исследователи отмечали, 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».⁴¹

Д. А. Ковачев совершенно ясно раскрывает суть одной закономерности правовой материи: «Если исполнительный нормативный

⁴⁰ Правительство не может без делегации палат издавать декреты, которые имели бы силу обычного закона... (статья 77 Конституции).

⁴¹ См.: Ю.А. Тихомиров. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001, с. 132.

акт содержит диспозицию или санкцию какой-либо правовой нормы, то он обязательно по своей юридической природе становится законом».⁴²

При этом важно подчеркнуть существенный количественный перевес указов Президента по сравнению с законами, что в какой-то мере объясняется более сложной процедурой их принятия⁴³. За 12 лет действия Конституции РФ было издано более 10.000 указов и принято около 2000 законов.

Следует обратить внимание также на то обстоятельство, что президентская сторона принимает 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.⁴⁴ Что же касается «указотворчества», процесс подготовки и издания указов не предусматривает даже минимального способа согласования, обсуждения

⁴² См.: Ковачев Д.А. Очерки конституционного права иностранных государств. М.: Спарк, 1999. с. 4. См. также: Ковачев Д. А. О критериях оценки результатов сравнения в области государственного права. // Государство и право. 1992. N. 10. с. 123. Подробнее об этом см.: Ковачев Д. А. Закон или исполнительный акт. – Соц. законность, 1989, N. 10.

⁴³ Процесс принятия законов Федеральным Собранием, предусмотренный в Конституции, на базе опыта первых трех созывов Государственной Думы, оказался безпроблемным. По мнению С. В. Полениной (С. В. Поленина, Законотворчество в Российской Федерации, М., 1996, с. 114), "достичь существенного увеличения числа принимаемых законов... можно лишь в незначительной степени, поскольку сама Конституция 1993 сориентирована на крайне замедленные темпы законодательного процесса...". Безусловно, процесс принятия закона, в котором участвуют разные стороны: Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ, Правительство, сформированное Президентом РФ и т.д., довольно сложен и длителен. Результативность этого процесса должна сталкиваться с предусмотренной процедурой отклонения законов одновременно и Советом Федерацией, и Президентом РФ.

⁴⁴ 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.

Важно еще 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. В США нет полномочных представителей ни в Палате представителей, ни в Сенате, и 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.

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

По некоторым оценкам, в 1995 году около 75% всех изданных Президентом РФ указов являлись нормативными.⁴⁵ На современном этапе данный процент снизился, но остался, по нашим наблюдениям, все-таки очень высоким.⁴⁶

В оценке указов Президента автор придерживается той точки зрения, что желательно в самой Конституции или хотя бы в федеральных законах определить те ограниченные сферы, в рамках которых Президент может издавать нормативные и ненормативные указы.

Интересно отметить, что конституционная норма о праве Президента издавать указы нормативного характера была внесена в текст Конституции самим Президентом уже после окончания работы Конституционного Сопещения.⁴⁷

Можно отметить в этой связи также, что, если по мнению Президента РФ, Парламент вторгается в компетенцию органов исполнительной власти

В России представители Президента присутствовали еще в работе объединенной комиссии по координации законодательной деятельности. (Создана распоряжением Президента РФ 26 ноября 1994 г. – Тем же распоряжением Б. Н. Ельцин назначил 47 членов комиссии).

⁴⁵ См.: В.В. Лапаева Источники права Российской Федерации Российское законодательство: проблемы и перспективы. – БЕК, М. 1995, с. 28.

⁴⁶ 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. N. 3. 2001. с. 26.

⁴⁷ По свидетельству бывшего руководителя Администрации Президента РФ С. А. Филатова, 8 ноября 1993 г., когда он сам сдавал Президенту готовый проект Конституции, своей рукой Президент внес несколько последних поправок, в том числе и о статусе Президента: он внес дополнение, что указы Президента носят нормативный характер. См. об этом: "Независимая газета" от 28 августа 1998 г.

или превышает свои контрольные полномочия, он может просто отклонить принятый им закон. В реальной жизни были отклонены Президентом, особенно в первоначальной фазе, многие законы Федерального Собрания, 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, это обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности подобных актов Президента РФ.

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. Как известно, Первый Президент РФ Б. Н. Ельцин уточнил: "пока нет соответствующих законов, указы Президента остаются полноценной правовой базой для возникновения, прекращения и изменения тех или иных отношений".⁴⁸

В результате, 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 превышало количество законодательных актов.⁴⁹

Следует отметить также ослабление роли федерального закона в результате появления большого числа договоров и соглашений,

⁴⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 1995 году. - М.: 1995.

⁴⁹ Стенограмма семинара по проблемам кодификации российского законодательства. Государственная Дума, 30.05.96.

подписанных Президентом РФ, либо Председателем Правительства РФ и главами исполнительной власти субъектов Федерации. Они де-факто ослабили роль Парламента, существенно сузив сферу федерального законодательного регулирования⁵⁰. Эта тенденция стала изменяться только с начала 2000-х годов.

Указанные факторы ослабляли роль федерального закона. А возникший вакуум во многом заполнялся президентскими указами, которые издавались практически по всем вопросам общественной жизни. Столь широкое развитие указного права Президента, безусловно, было предопределено также тем, что Конституция четко не определила вопросы, по которым Президент имел право издавать подобные акты. В этой связи можно отметить тот факт, что первый Президент России сам исключил из окончательной редакции текста статьи 90 проекта Конституции слова "в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами", относящиеся к его праву издания указов.⁵¹

Можно в этой связи констатировать, что многие указы Президента действительно опираются не на законы, а непосредственно на положения Конституции РФ.

Эту практику поддержал и Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 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 времени должно быть ограничено

⁵⁰ По нашему мнению, существенно улучшена процедура принятия данных договоров, принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. «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.

⁵¹ Окуньков Л. А. Некоторые проблемы статуса и полномочий Президента и практика Конституционного Суда // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1997, N. 2, с. 56-57.

периодом до принятия соответствующих законодательных актов.⁵² В другом Постановлении Конституционного Суда (от 27 января 1999 г. № 2-П) 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"⁵³.

Нам кажется, что, естественно, во многом лучшим вариантом для любого государства является то, что правовое регулирование всех общественных отношений, требующих законодательного регулирования, 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.⁵⁴

В свое время эту проблему попытались решить авторы проекта федерального закона⁵⁵ «О нормативных правовых актах Российской Федерации», одобренного в первом чтении Государственной Думой осенью 1996 г. Они предложили разграничить компетенцию Парламента и

⁵² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996, № 3..

⁵³ Российская газета" от 10 февраля 1999 г., № 25 (2134).

⁵⁴ См.: Ю.А. Тихомиров. Теория компетенции. – М: Юринформцентр, 2001, с.73.

⁵⁵ По мнению Д. А. Ковачева, который 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, внесенный в Государственную Думу депутатом Думы М. А. Митюковым от 10/11/94. См.: Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003.

Президента в сфере нормотворческой деятельности.⁵⁶ Но эта попытка в силу многих причин оказалась несостоятельной.

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).

Вместе с тем, в США уже давно, по крайней мере, с конца XIX века Президент обладает очень широкими нормотворческими полномочиями. «Если строго следовать «букве» Конституции, - отмечал В.И.Лафитский, - нормотворчество может выступать только в форме актов Конгресса, подлежащих вето со стороны Президента. Однако практика внесла в эту конституционную схему свои коррективы, расширив круг не только нормативных актов, но и субъектов нормотворчества».⁵⁷

Таким образом, право Президента издавать нормативные акты не предусмотрено в Конституции США. Это обстоятельство, безусловно, сдерживает нормотворческую деятельность Президента.

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.⁵⁸ Речь здесь идет о «нормотворческом конкретизирующем законодательстве».⁵⁹

⁵⁶ См. Об этом: Окуньков Л. А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. N. 2.

⁵⁷ См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Норма, 1998, ст. 97.

⁵⁸ Среди актов исполнительной власти выделяются исполнительные приказы, правила и положения, прокламации, планы реорганизации, административные приказы, военные приказы, директивы, меморандумы, циркуляры, декларации и т. д. См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Норма, 1998, с. 100.

⁵⁹ В последние годы термин делегирование «выходит из употребления. Все чаще американские авторы используют термины «нормотворчество», «подчиненное» или «конкретизирующее законодательство», тем самым подчеркивая полное утверждение в конституционной практике и автономность в правовой системе подзаконных актов. См.: Лафитский В. И. Автореф. дисс. канд. юр. наук., М. 1984, с. 15.

Кроме того, следует особо подчеркнуть, что федеральные законы, по требованию Верховного Суда США, должны содержать четкие основные принципы и стандарты нормативного регулирования в рамках делегированного нормотворчества.⁶⁰

И только в отдельных сферах (внешней политики, руководства вооруженными силами) нормотворческие полномочия Президента США не имеют таких жестких ограничений.⁶¹

Иные механизмы сдерживания нормативного правотворчества использованы Конституцией Франции: "Акты Президента Республики контрасигнуются Премьер-министром и, в случае необходимости, ответственными министрами" (статья 19). Без этого акты Президента Франции не будут иметь юридической силы. Надо констатировать, что почти все нормативные акты президента Франции носят подзаконный административный характер.⁶²

Исключения допускаются только в отдельных случаях, предусмотренных в статьях 8, 11, 12, 16, 54, 56 и 61 Конституции Франции. В частности, не контрасигнуются акты о назначении Премьер-министра, о проведении референдума, о роспуске Национального Собрании, о чрезвычайном положении. Но эти акты принимаются либо с учетом мнения законодателей либо после консультаций с Премьер-министром и председателями палат Национального Собрании, Конституционным Советом. Единолично Президент Франции принимает указы по крайне ограниченному кругу вопросов

Конституция Италии также устанавливает, что акты Президента Республики недействительны, если они не контрасигнованы предложившими их министрами, которые за эти акты ответственны.

⁶⁰ См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М. – 1998, с. 103.

⁶¹ Среди актов Президента США можно учесть и исполнительные соглашения, не подлежащие одобрению со стороны Сената, те подлежащие одобрению или проведению в жизнь Конгрессом, те заключаемые на основании «конституционных» полномочий Президента, выступающего в качестве главы дипломатии и главнокомандующего. См подробнее: Лафитский В.И. Вопросы международного права США. Советский ежегодник международного права. М. Советская ассоциация международного права. Наука, 1981, с. 225

Акты, имеющие силу закона, и другие указанные в законе акты контрастируются также председателем Совета Министров (статья 89 Конституции).

А теперь вернемся к России и посмотрим, 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.⁶³ 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 политико-экономическая концепция указа и концепция будущего закона могут не совпадать. В этом, кстати, 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 оказываться перед 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.⁶⁴

⁶² Н. А. Сахаров, *Институт Президентства в современном мире*, юридическая литература, М. 1994, с. 118.

⁶³ 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». См.: А. В. Мицкевич. *Соотношение закона и указа Президента Российской Федерации // Конституция – закон – подзаконный акт*. М.: Юридическая литература, 1994, с. 57.

⁶⁴ Относительно издания президентских указов и необходимости стабилизации правового пространства, следует остановиться и на другом аспекте. Как известно, единственный нормативный акт вправе моментально приостанавливать действие президентских указов, это сам президентский указ о признании утратившими силу некоторых актов Президента РФ. Итак, новоизбранному Президенту никаких конституционных или иных положений не помешало бы изменить таким образом даже очень большое

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

В современный период роль закона как акта, регулирующего наиболее важные общественные отношения и обладающего высшей юридической силой, должна возрасти, так как законы, регулирующие устойчивые и типичные отношения, в принципе, являются более стабильным и предсказуемым инструментом, чем акты исполнительной власти.

Сказанное не умаляет значимости и необходимости нормотворчества Президента особенно на переходном этапе, в чрезвычайных ситуациях, при отсутствии законов. Но оно должно быть введено в определенные рамки, например, с использованием механизмов делегирования.

Так, Государственная Дума может обратиться к Президенту с постановлением, в котором ему будет предложено своим указом урегулировать какие-либо конкретные отношения. Интересно заметить, как на самом деле подобные обращения имели место на практике. Например, Государственная Дума, 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

количество президентских указов предыдущего Президента РФ, с новыми указами и с новым политическим, экономическим, социальным и нормативным ориентиром, который в них содержится. Точно также нет потенциального риска дестабилизации правового пространства со стороны, например, нового состава Парламента, если он отменяет или изменяет законы, принятые предыдущим Парламентом.

обратиться к Парламенту за разрешением осуществить, путем издания ордонансов в течение ограниченного времени, мероприятия, обычно входящие в область законодательства". При этом Конституцией предусмотрен ряд гарантий. Ордонансы могут быть приняты Советом Министром только после заключения Государственного Совета. Кроме того, 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 он может быть использован в российской правовой системе для целей установления некоторых ограничений нормотворчества Президента РФ.

Отметим, что аналогичный механизм предусмотрен Конституцией Италии. Она предоставляет Правительству право в случаях особой необходимости и срочности под свою ответственность принимать временные распоряжения, имеющие силу закона. Но они должны получить законодательное утверждение, как это предусмотрено в статье 77 Конституции. Иначе, декреты теряют юридическую силу.

Интересно отметить, что сразу после принятия Конституции РФ Президент РФ сам использовал отдельные элементы этого механизма. Так, Указ от 22 декабря 1993 г. № 2263 "Об аудиторской деятельности в Российской Федерации" предусматривал его передачу на рассмотрение Федерального Собрания⁶⁵.

Применение подобной процедуры возможно, например, для особо важных указов. Тем самым, был бы сделан 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

⁶⁵ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1993 г., N. 52, с. 5069.

пути издания указов без каких-либо, даже предварительных консультаций со стороны Парламента.

Обращаясь к этому вопросу, профессор Авакьян С. А. писал: «В сентябре-декабре 1993 г., до начала работы Федерального 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!»⁶⁶

По некоторым данным, практически каждый третий федеральный закон содержит поручения Правительству РФ подготовить и принять соответствующее постановление.⁶⁷ 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 наш взгляд, можно было бы увеличить перечень указов, требующих утверждения одной из палат (по Конституции только введение чрезвычайного положения и введение военного положения требуют утверждения Совета Федерации).

Интересно заметить, что "упоминание о необходимости соответствия указов Президента РФ не только Конституции, но и федеральным законам, отсутствовало в статье 81 опубликованного в апреле 1993 г. проекта Конституции. Этот пробел был восполнен в ходе доработок проекта в связи с многочисленными поступившими по этому поводу замечаниями⁶⁸. «Тем не менее, как показывает содержательный анализ нормативных указов, они

⁶⁶ См.: Авакьян С. А. Проблемы конституционного права – Президент Российской Федерации: эволюция конституционного правового статуса. // Вестн. Моск. Ун. Та. Сер. 11 право. 1998. N. 1, с. 31.

⁶⁷ Сырых В.М. Законодательная техника. - М., 2000, с. 174.

⁶⁸ Поленина С.В.. Законотворчество в РФ М. 1996 с. 46 – Известия, 1993. 30 апреля

еще недостаточно связаны с федеральным законом. Только для 19% нормативных указов Президента за 2000 год основанием издания стал соответствующий федеральный закон».⁶⁹

Рассмотрим теперь практику издания Президентом РФ распоряжений.

Различие 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 ненормативных указов и распоряжений, имеющих нормативное значение. На это явление обратил внимание, в частности, Л. А. Окуньков, анализируя указы о назначении на должности и об освобождении от должности руководителей центральных органов и других структур в системе исполнительной власти.⁷⁰

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 заключение Правительства⁷¹, а для президентских указов никаких заключений со стороны Правительства не требуется.

Итак, фактически Конституция РФ не определяет границ для издания указов президента РФ.

⁶⁹ См.: Иванов С. А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М. 2001, с. 21.

⁷⁰ Л. А. Окуньков Президент Российской Федерации – Конституция и политическая практика, М. 1996, с. 88.

⁷¹ Один потенциальный предел в законодательной деятельности Парламент, а точнее Государственная Дума, находит в конституционном требовании присутствия заключения Правительства для законопроектов, предусматривающих дополнительные расходы из бюджета. 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). Правительство может, таким образом, затормозить почти любой закон. В США у Президента страны нет подобных конституционных механизмов препятствия и ограничения по отношению к законам, принятым Парламентом. В Конституции Франции существует еще более существенное усложнение. Статья 40 предусматривает, что предложения и поправки, выдвигаемые членами Парламента, не могут быть приняты, если следствием их принятия явится сокращение государственных денежных средств.

В этой связи совершенно обоснованно Д.А.Ковачев критикует сложившуюся практику⁷², полагая, что это дает возможность для «легальной узурпации законодательной власти».

§ 3. Конституционно-правовые отношения в рамках законодательной инициативы Президента.

По Конституции РФ Президенту РФ предоставлено в законодательном процессе право законодательной инициативы. Подчеркивается, что Президент имеет право выступать с законодательной инициативой без каких-либо ограничений, 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 его, по сути, в равноправного, наряду с Федеральным Собранием, участника законодательного процесса.

Многие конституционалисты критически относились к наделению Президента правом законодательной инициативы.⁷³

В этой связи следует обратить внимание на некоторое противоречие, существующего между ролью Президента как политического лидера, иницирующего 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

⁷² См. Д. А. Ковачев Проблемы конституционного права. М. 2003, с. 3000.

⁷³ См., например: Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. N. 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).

процесса. Некоторые ученые выдвигали тезис о лишении Президента права законодательной инициативы и перенесении центра тяжести этой работы на Правительство. При этих сценариях Президент РФ должен был ограничиться только правом вето на любой принятый Федеральным Собранием закон.

В процентном отношении доля законопроектов, внесенных в 1993-1995 г.г. Президентом РФ, составляет 10%.⁷⁴ В последующие годы (1996 – 2000 гг.) эта пропорция не изменилась⁷⁵. При этом отметим, что по данным Администрации Президента РФ приблизительно 60-70% законопроектов, внесенных Президентом РФ, вступили в законную силу.⁷⁶

При анализе реальной конституционной практики внесения законопроектов в Государственную Думу со стороны всех субъектов законодательной инициативы можно сделать следующий вывод. Значимость законопроектов, разное внимание, которое им уделено, скорость их прохождения и потенциальный успех определяются в зависимости от того, какой институт власти вносит законопроект. Законопроекты, внесенные Президентом РФ, являются приоритетными и рассматриваются в первоочередном порядке, иногда с использованием ускоренных процедур на всех стадиях законодательного процесса. Законопроекты, внесенные самими законодателями, 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.

⁷⁴ Парламентаризм в России. М.: Фонд Парламентаризма в России, 1996, с. 31

⁷⁵ См.: Федеральное Собрание – Парламент РФ – Государственная Дума (1996 – 1999) Аналитическое управление. Информационно – аналитический бюллетень, М. – 1999, с. 6.

⁷⁶ См.: Президент и Федеральное Собрание // Право и экономика. 3/2000, с. 4.

Во Франции законодательная инициатива исполнительной власти имеет тоже приоритет, но здесь речь идет не о Президенте Республики, а о Правительстве.⁷⁷

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 обсуждения, 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 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.⁷⁸

В Италии Президент Республики санкционирует представление палатам правительственных законопроектов. Как известно, законодательная инициатива принадлежит Правительству, но Конституция предоставляет

⁷⁷ 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".

⁷⁸ См.: Ardan Ph. "Institutions politiques et droit constitutionnel". P., L.G.D.J., 1997, p. 476 -477.

Президенту возможность потребовать нового обсуждения правительственного законопроекта.

Это - резервное контрольное полномочие Президента, ограничивающее свободу законодательной инициативы Правительства.

Впрочем, на практике, естественно, должна быть чрезвычайно серьезная причина для того, чтобы Президент отказался в санкционировании представленного законопроекта. Нередко законопроекты согласовываются с Президентом в неформальном порядке. И те замечания, которые высказывает Президент, Правительство старается учитывать в фазе, предшествующей формальному представлению законопроекта.

В США Конституция непосредственно не закрепляет право Президента на законодательную инициативу. Но необходимо иметь ввиду 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.⁷⁹ Вместе с тем, Президент формально лишен права законодательной инициативы. Иницилируемые им законопроекты он вносит в Конгресс США через близких ему депутатов.

Описывая действующую в США модель, В.И.Лафитский писал: «В США законопроекты могут вносить только члены парламента. Но, как

⁷⁹ 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 развитие в Постановлении Конституционного Суда РФ в 1996 г.: «Президент РФ принимает меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса. См.: СЗ РФ. 1996, 18. ст. 2253.

свидетельствуют факты, Президент и подчиненные ему органы могут успешно осуществлять законодательную инициативу и через депутатов: до 30% всех законопроектов исходит от исполнительной власти. Фактически Президент определяет и программу законодательной деятельности Конгресса, представляя ему ежегодно доклады о положении дел в стране.⁸⁰

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.⁸¹ Они дают импульс развитию законодательной стратегии, их инициативы заметны на всех стадиях принятия законов.⁸² Отметим также высокую результативность этих инициатив. До 50% проектов, предложенных исполнительной властью, Конгресс одобряет.⁸³ 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»⁸⁴.

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

⁸⁰ 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.

⁸¹ См.: Лафитский В. И. Конгресс США. В книге: Парламенты мира. М., 1991, с. 293 – 342.

⁸² См.: Боботов С. В. – И. Ю. Жигачев Введение в правовую систему США. М., 1997, с. 80.

⁸³ См.: Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М.: Норма, 1998, с. 171.

⁸⁴ См.: Мишин А. А. Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М. Международные отношения 1985, с. 100.

ослабевают, особенно в вопросах бюджетной политики. В подобных случаях Президенту приходится находить и использовать иные тактики давления на законодателей.⁸⁵

§ 4 Конституционные правовые отношения в рамках использования Президентом права на вето

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

Справедливо замечает Л. А. Окуньков: "Истинные причины вето президента порой камуфлируются юридическими опущениями, которые "при желании" можно найти в любом законе"⁸⁶

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.⁸⁷ И только в очень немногих случаях законодателям удалось преодолеть вето Президента.⁸⁸

⁸⁵ Интересно, как иногда взаимодействует Конгресс США с Президентом во время прохождения через палаты президентского законопроекта. Возникает так называемый феномен «наездника». «Состоит эта уловка в следующем. Во время прохождения через палаты президентского законопроекта – обычно это билли об ассигнованиях – в него вносятся конгрессменами поправка, ничего общего с законопроектом не имеющая. Заранее известно, что билль об ассигнованиях непременно будет одобрен Президентом, а «наездник», на этот билль посаженный, взятый отдельно, никогда бы не получил одобрения Белого Дома. В результате глава исполнительной власти оказывается в крайне неприглядном положении – одобрить свой собственный законопроект вместе с нежелательным «наездником» либо убить их обоих. Последний вариант обычно исключается». См.: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США – Наука М. 1987, с. 55.

⁸⁶ Окуньков Л.А. Рощин В. А.. Вето Президента. М.: 1999, с.156.

⁸⁷ Законодательный процесс в России: граждане и власть. М.: 1996, с. 71.

⁸⁸ 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 и отсутствуют гарантии совпадения планов законотворческих работ двух палат.

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

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.

По данным аппарата Государственной Думы ⁸⁹ «за период работы Государственной Думы второго созыва было принято около тысячи законов, свыше 700 подписаны Президентом. За время работы Государственной Думы второго созыва было отклонено около 400 законов, принятых Государственной Думой».⁹⁰

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 1999 г.), например, Советом Федерации было отклонено 23% из тех 971 проектов, которые были приняты Государственной Думой.⁹¹ 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, по самой концепции Конституции РФ, Президент РФ в качестве гаранта Конституции должен действовать исходя из интересов общества в целом. Можно действительно констатировать тот факт, что чаще всего Президент отклоняет законы по общим причинам экономического, юридического 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.

⁸⁹ См.: Елчев В.А. Дума- роль и место аппарата в законодательном процессе, М. 1999. с.58

⁹⁰ См.: Елчев В.А. Государственная Дума - роль и место аппарата в законодательном процессе. М., 1999. с. 60

⁹¹ Федеральное Собрание . Аналитическое управление . Государственная Дума второго созыва (1996 – 1999)гг.). Информационно – аналитический бюллетень, М. 1999, с. 7.

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. Иными словами, предусмотренная процедура преодоления вето затрудняет возможности Парламента. Статистические данные Государственной Думы это ярко доказывают.⁹² «Безусловно, количество отклонений принятых законов было бы гораздо меньше, если бы на имеющиеся недостатки обращалось внимание уже при рассмотрении их в первом и во втором чтениях. Практика показывает, что обстоятельное рассмотрение замечаний Президента и Совета Федерации на этих стадиях обеспечивает «зеленую улицу» дальнейшему продвижению законопроекта. В таких случаях отклонения законов Советом Федерации и Президентом весьма редки, что доказывает полезность закрепления таких подходов в регламентах палат».⁹³

В США также предусмотрено право Президента на отклонение законов. Вето Президента может быть преодолено большинством в 2/3 депутатов каждой из палат Конгресса США. Это положение раздел 7 статьи 1 Конституция 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...". 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.

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

⁹² Федеральное Собрание – Государственная Дума второго созыва (1996 – 1999 гг.), информационно-аналитический бюллетень, М. 1999, с. 7.

⁹³ См.: Л. А. Окуньков. Вето Президента – конституционные основания и практика. // Журнал российского права. N. 2 – 1998, с. 12.

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». ⁹⁴ Объясняется это просто. Как показывает статистика, Конгрессу удается преодолеть не более 3% от общего числа вето Президента. ⁹⁵

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 ⁹⁶.

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

Конституция Италии также предусматривает право Президента (статья 73) потребовать до промульгации закона его повторного обсуждения, направив палатам мотивированное послание. Если палаты вновь одобряют закон, то он должен быть промульгирован. (статья 74). Важно подчеркнуть, что такие законы повторно одобряются тем же большинством голосов. В своем мотивированном послании Президент должен проиллюстрировать четко те положения законопроекта, которые, по

⁹⁴ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.:Юстицинформ, 2002. с.207.

⁹⁵ См.: Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., Норма, 1998, ст. 171.

⁹⁶ Законодательное вето было, безусловно, сильным оружием в руках Конгресса до 1983 г., когда Верховный Суд признал неконституционными положения о законодательном вето 60 федеральных

его мнению, не являются законными и поэтому нуждаются в конкретных изменениях со стороны двух палат Парламента.

В общей сложности, Президенты Италии требовали нового обсуждения законов только 55 раз. Это показывает, насколько редко Президенты позволяли себе прибегать к этому полномочию.⁹⁷ Почти все мотивированные послания о повторном обсуждении законов ссылались на нарушение части четвертой статьи 81 Конституции,⁹⁸

Ни в одном из рассматриваемых государств Конституция не оговаривает, по каким основаниям Президент может наложить вето. Следовательно, этот вопрос полностью передан на его рассмотрение.⁹⁹

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. В Италии также законы отклоняются в целом

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.

законов. Об этом подробнее, см.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2002. с. 304.

⁹⁷ 4 раза во время мандата Президента Еинауди, 3 раза во время мандата Президента Гроньки, 8 раз во время мандата Президента Сеньи, 0 раз во время мандата Президента Сарагата, 1 раз во время мандата Президента Леоне, 7 раз во время мандата Президента Пертини, 21 раз во время мандата Президента Коссига, 6 раз во время мандата Президента Скальфаро, 5 раз во время мандата Президента Чиаппи.

⁹⁸ «Всякий другой закон, влекущий за собой новые расходы или увеличение прежних, должен указывать средства для их покрытия». Можно обратить внимание на то, что требование нового обсуждения со стороны Президента никогда не затрагивало основных, существенных вопросов государственной жизни, необходимых для реализации программы правительства.

⁹⁹ См.: Котенков А.А.. Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия президента РФ с Государственной Думой Федерального Собрания РФ в законотворческой сфере. Автореф. дисс. к.юр. н. М., 1998, с. 24.

Окуньков Л.А. в своих исследованиях президентского вето находит противоречивые и непоследовательные компоненты. "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 слишком общий характер. Парламентарии не могут уяснить, с чем же конкретно Президент не согласен. Существенно затрудняет учет замечаний Президента отсутствие новой редакции отклоненных им статей".¹⁰⁰ Необходимо, видимо, разработать четкие критерии, при которых допускается отклонение законопроектов, и определить, по каким правилам следует Президенту действовать.

Рассмотрим теперь практику неподписания законов Президентом РФ.

По этому поводу интересно замечание Алюшина А.А. "...Совет Федерации и Президент оказываются в неравном положении с точки зрения сроков рассмотрения ими законов, принятых Государственной Думой. Если Совет Федерации пропустит отведенный ему 14-дневный срок, закон считается одобренным автоматически. Но в случае выхода Президента за пределы такого же срока никаких юридических последствий Конституцией не предусмотрено. Фактически Президент может держать у себя закон неподписанным и неотклоненным сколь угодно долго, что он нередко и делает".¹⁰¹ 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».¹⁰² Были задержки в подписании федеральных законов и даже

¹⁰⁰ Окуньков Л. А. Роцин В. А. Вето Президента М. 1999, с. 20.

¹⁰¹ Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение, 2 (11) 1995 г., с. 28.

¹⁰² ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны, находящихся на территории РФ».

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 приблизительно, на полгода.

По мнению некоторых ученых, в том числе В. А. Рощина, необходимо внести конституционную поправку для того, чтобы конкретизировать "последствия невыполнения главой государства обязанности подписывать закон".¹⁰³

Некоторые ученые подчеркивали необходимость создания механизма реализации норм Конституции Российской Федерации, обязывающих 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.¹⁰⁴

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 Президентом законов, принятых Парламентом в преодоление вето, такого рода конфликты французской конституционной практике неизвестны...».¹⁰⁵

В США, по Конституции (раздел 7 статьи 1) существует десятидневный срок подписания Президентом закона и действует

¹⁰³ Окуньков Л.А., Рощин В.А. Вето президента. М., 1999, с. 70.

¹⁰⁴ 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. По этому вопросу 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: Концепция развития Российского Законодательства. М.: 1998, с. 33.

¹⁰⁵ А. Н. Пилипенко, Конституционный порядок разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью во Франции. Очерки конституционного права иностранных государств, М. 1999, с. 234.

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. Однако если до истечения 10 дней в работе Конгресса был объявлен перерыв, а Президент не поставил своей подписи, законопроект не приобретает законной силы. Данная процедура называется "карманным вето".

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. Это нечто иное, чем вето. Процедура возвращения не порождает юридических последствий, указанных в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ. Решение Президента 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 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 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".¹⁰⁶ Л. А. Окуньков так прокомментировал вывод Конституционного Суда: "Конституционный 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". Развивая свою позицию, Окуньков Л. А. отметил, что Президент, будучи даже гарантом Конституции, не вправе выносить, подобно Конституционному Суду, обязательные для исполнения Парламентом решения о несоответствии закона Конституции.

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, поскольку не Президент, а только Конституционный Суд вправе оценивать конституционность принимаемых федеральных законов. Впрочем, решение Конституционного Суда положение дел не изменило. Практика возвращения законов без рассмотрения продолжилась.

¹⁰⁶ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996, N. 3, с. 13..

В этой связи уместно обратиться к опыту Франции, где 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, Президент, Премьер-министр, Председатель Национального Собрания, Председатель Сената, шестьдесят депутатов и шестьдесят сенаторов имеют право направить в Конституционный Совет обращение о рассмотрении вопроса о конституционности других не вступивших в силу (до их промульгации) законов.

Отметим, что указанный механизм может использоваться наряду с традиционной формой конституционного контроля (правом Конституционного Суда РФ признавать неконституционность вступивших в силу законов). Такое сочетание оправдывается рядом обстоятельств, но прежде всего тем, что «предварительный конституционный контроль ограничен в применении и не дает затрагивать законы, уже вступившие в силу. Этим достигаются должный авторитет закона, стабильность правовых отношений и верховенство самого парламента как высшего органа государственной власти».¹⁰⁷

§ 5 Конституционно-правовые отношения и практика посланий Президента.

В России послания Президента о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства¹⁰⁸,

¹⁰⁷ См.: Лафитский В.И. Законодательный процесс. В книге: Очерки конституционного права иностранных государств. М.: Спарк, 1999, с. 202.

¹⁰⁸ Заслушивание посланий Президента РФ не сопровождается их обсуждением.

предусмотренные в статье 84 Конституции, представляют собой конкретный, реальный механизм влияния на Парламент¹⁰⁹ и, естественно, на законодательный процесс. Хотя, как известно, они не являются нормативными актами, они служат мощным импульсом к их принятию. Этот импульс реализуется в виде указов Президента РФ «О реализации Посланий Президента РФ».

Можно констатировать тот факт, что практически все законопроекты, предложенные в посланиях Президента, были впоследствии внесены в Государственную Думу.

И это неслучайно. Послания Президента РФ имеют особый вес, поскольку именно он по Конституции определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (часть третья статьи 80).¹¹⁰

Практика посланий главы государства Парламенту имеется во многих других странах, в том числе в США (статья II Конституции), во Франции (статья 18 Конституции) и в Италии (статья 87 Конституции).

«В законодательной практике США применяются три вида президентских посланий – послание о состоянии Союза, экономический доклад и послание по бюджету. Каждое из них представляет собой законодательную программу для Конгресса. С точки зрения чисто юридической президентские послания не имеют никакой обязательной силы, но на практике их воздействие на Конгресс достаточно велико».¹¹¹ «Каждое президентское послание содержит не только анализ той либо иной ситуации внутри или внешнеполитического характера, но и соответствующие законодательные предложения. Чаще всего речь идет о

¹⁰⁹ Помимо ежегодных посланий Президент обращается к Федеральному Собранию с иными посланиями, например, с посланием по национальной безопасности, как это было в 1996 г.

¹¹⁰ Кроме того, Президент может влиять в законотворческом процессе в фазе представления в Государственную Думу перечня законопроектов перед началом каждой очередной парламентской сессии.

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

конкретной законодательной программе, состоящей из законопроектов, разработанных соответствующими федеральными ведомствами».¹¹²

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.

В Италии Президент Республики также может направлять послания палатам Парламента (ст. 87 Конституции). Послания Президента воспринимаются в основном в контексте его контрольных функций, как средство обратить внимание законодателей на нерешенные важные вопросы государственной жизни.¹¹³

Конституционная практика показывает, что Парламент и Правительство стараются учитывать пожелания Президента Республики. Но в то же время нельзя воспринимать их как сильное средство влияния главы государства на законодателей. Об этом свидетельствует тот факт, что Президенты Республики крайне редко используют право обращаться к Парламенту с посланиями.

§ 6 Конституционно-правовые отношения в процедуре роспуска Парламента.

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

¹¹² См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М. Международные отношения. 1985.

¹¹³ Часто Президент направлял послания в палаты без соответствующей контрасигнации. Такая практика не вызывала особых возражения Совета Министров.

Право Президента распустить Государственную Думу является одним из инструментов, через которые он существенно влияет на российский Парламент.

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

Возможен роспуск еще в случае выражения недоверия Правительству (часть третья статьи 117 Конституции).

Еще возможен роспуск, если Председатель Правительства Российской Федерации ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации (часть четвертая статьи 117 Конституции).¹¹⁴

У Президента США, как известно, нет права роспуска Конгресса, а это имеет, конечно, очень важное значение. Хотя в США Президент наделен широкими полномочиями, его реальные возможности воздействовать на представительный орган весьма ограничены. Он не имеет права ни при каких обстоятельствах распустить Конгресс или одну из его палат, он не может объявлять новые выборы либо менять дату их проведения.

¹¹⁴ Конституция РФ предусматривает некоторые ограничения 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.). «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). Следует также подчеркнуть, что ограничение на роспуск нижней палаты Федерального Собрания (невозможность роспуска в течение года после ее избрания), содержащееся в части третьей статьи 109 Конституции России, 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 даже у Президента Франции (часть четвертая статьи 12 Конституции Франции).

Во Франции право Президента распустить Парламент формально не ограничено¹¹⁵: «Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания» (раздел второй статьи 12).

Однако учеными принято считать подобные консультации формальными. То есть, в целом, эти консультации ни к чему не обязывают. Следует учесть, что во Франции Президент вправе распустить Парламент с обязательным условием объявления даты внеочередных парламентских выборов.

Во Франции, как показывает практика, Президент чаще всего прибегает к роспуску Национального Собрания¹¹⁶ для того, чтобы получить более послушный состав Парламента. Так, в частности, было, когда в апреле 1997 года 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. По словам Крутоголова М. А.: «Право роспуска – мощное орудие в руках президента Республики. Однако не следует отсюда делать вывод, что это приносит лишь односторонние преимущества и всем органам исполнительной власти».¹¹⁷

¹¹⁵ 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.). Естественно, это значит, что Национальное Собрание в этот период набирает на деле дополнительные силы.

Еще 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).

¹¹⁶ Акт Президента по роспуску Национального собрания не требует контрасигнации.

¹¹⁷ См.: Крутоголов М. А. Президент французской республики правовое положение. М. Наука, 1980, с. 293.

Нельзя сказать то же самое о роспуске Государственной Думы в России. Хотя здесь гипотетически возможна ситуация, когда после роспуска Государственной Думы новый состав последней окажется еще более оппозиционным по отношению к Президенту, все-таки реальная власть останется у Президента.

В Италии Президент Республики может, заслушав председателей палат, распустить обе палаты или одну из них (статья 88 Конституции).¹¹⁸

Роспуск палат Парламента воспринимается итальянскими конституционалистами как самая существенная функция Президента Республики. Здесь действительно может реализоваться инициатива Президента и его дискреционные полномочия. И именно Президент в силу своего конституционного положения органа *super partes* является органом, более всего обеспечивающим максимальную уравновешенность в этом столь деликатном моменте государственной жизни страны.

Конституционная практика Италии, начиная с роспуска 1953 г., показывает, что Президенты Республики, принимая решения о роспуске палат Парламента, не следовали формальным предложениям и никогда не основывались на предшествующих решениях Совета Министров.¹¹⁹ Хотя, бесспорно, что Председатель Совета Министров, на которого возложена задача контрасигнации данного акта, может влиять и действительно всегда влиял на решение Президента Республики.

Принимая решение о роспуске палат, Президент Республики исходит из того, что приоритетом является сохранение действующего состава законодательного органа и что роспуск его палат - это крайнее, последнее средство.

Отметим в заключение, что основная задача роспуска палат состоит не в том, чтобы провоцировать, а чтобы предотвращать политические

¹¹⁸ Он не может использовать это право в последние шесть месяцев своих полномочий, если они не совпадают полностью или частично с последними шестью месяцами легислатуры (в ред. Закона N. 1 от 4 ноября 1991 г.).

¹¹⁹ Об этом см. Ruggeri, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 356 nt. 42.

кризисы. Но это уже не только установка конституционных норм, но и искусство политики.

§ 7 Конституционно-правовые отношения в процедуре отрешения Президента от должности

Конституции предусматривают разные модели отрешения Президента от должности.

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 замечают¹²⁰: «Многие американские юристы полагают, что основанием для возбуждения импичмента может послужить любой поступок Президента, подрывающий доверие к федеральному правительству».¹²¹

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

¹²⁰ См.: Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985, с. 111.

¹²¹ Важно подчеркнуть важную роль в процедуре отрешения от должности Президента США комитетов по расследованию. Они имеют право затребовать любые документы, вызвать и допросить любого сотрудника исполнительной власти.

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

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.

количестве Национальным Собранием и Сенатом из их состава» (ст. 67 Конституции Франции).

В Италии Президент Республики не несет ответственности за те действия, которые он совершил во время исполнения своих функций, за исключением государственной измены или посягательства на Конституцию. В таких случаях он предается суду Парламентом на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов (статья 90 Конституции).

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.

Итак, Конституция предусматривает несколько стадий в процедуре отрешения Президента от должности:

Первая стадия – выдвижение обвинения Государственной Думой большинством в две трети голосов от общего числа членов палаты. Вторая стадия – заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления. Третья стадия – заключение Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка обвинения. Четвертая стадия – решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности большинством в две трети голосов от общего числа членов палаты.

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 также в формировании Конституционного и Верховного Суда. Именно он предлагает кандидатуры судей на утверждение Совета Федерации.

Далее. Статья 93 Конституции допускает отрешение от должности Президента РФ только в том случае, если он обвиняется в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Таким образом, Конституция 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.

Следует подчеркнуть также 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.¹²²

¹²² В этой связи можно отметить то, как первый Президент РФ фактически принимал участие даже в вопросах внутреннего функционирования Парламента. 3 октября 1993 г. была создана комиссия

В заключение следует отметить следующее. Как показала политическая практика, Президент РФ, пользуясь своими конституционными полномочиями, мог и, безусловно, всегда может проводить свою политическую линию, не находя особых препятствий, в том числе в сфере законодательной власти Парламента.¹²³

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 конфликта 1993 г., который едва не вверг Россию в хаос гражданской войны.¹²⁴ Именно этот фактор и определял те модели и решения, которые были избраны участниками Конституционного Сопещения.

законодательных предположений при Президенте Российской Федерации, которая среди иных нормативных актов подготовила и проекты регламентов палат парламента (Собрание. Актов Президента и Правительства РФ. 1993. N. 40. ст. 4089).

Кроме того, Регламент Государственной Думы был направлен для подготовки замечаний и предложений и Президенту РФ. См.: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. с. 117.

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

¹²³ Интересно заметить, 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. То есть еще не применены все потенциальные возможности взаимоотношений с Парламентом РФ.

¹²⁴ см. Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. (глава 6 «Сожженная страница конституционной истории: проект Конституции Конституционной Комиссии Российской Федерации»). М., Изд. г-на Тихомирова. М. Ю., 2003. с. 205 –213.

ГЛАВА 3

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ.

§ 1. Общие аспекты конституционно-правовых отношений между Президентом и Правительством

Рассмотрим формы взаимоотношений между Президентом и Правительством на примере опыта России, Франции, США и Италии, выделяя общие и особенные, только им присущие, черты.

По большей части в России нормативная база, регулирующая отношения Президента и Правительства, пока составлена из нормативных актов самого Президента.

По Конституции РФ Президент РФ является главой государства (статья 80), а не главой исполнительной власти. Более того, в Конституции РФ нет даже четкого прямого упоминания о том, что Президент РФ может осуществлять исполнительную власть. Но его конституционные полномочия таковы¹²⁵, что он логикой самой Конституции поставлен на роль бесспорного руководителя, «мотора» всей системы исполнительной власти.

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). В

¹²⁵ Среди таких полномочий Президента РФ можно указать решение об отставке Правительства, руководство внешней политикой, утверждение военной политики и т.д.

этих конституционных формулах уже предполагается участие Президента в осуществлении исполнительной власти.

Статья 78 Конституции устанавливает, что Президент вместе с Правительством РФ обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.¹²⁶ А пункт «б» статьи 83 Конституции прямо предусматривает право Президента председательствовать на заседаниях Правительства РФ.

Указанные конституционные нормы не оставляют сомнений в том, что Президент РФ принимает самое активное участие в осуществлении исполнительной власти.

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.

Конституционные формы взаимоотношений Президента РФ с Правительством, а еще больше политическая практика дают основание к выводу о том, что Президент осуществляет руководство и контроль за деятельностью Правительства РФ.

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

В России существует единая исполнительная власть, где, несомненно, Президенту отведена особая роль. Поэтому совершенно обоснованно многими российскими конституционалистами российское Правительство описывается как «Правительство Президента».¹²⁷

¹²⁶ По мнению автора, настоящий потенциал данной статьи недооценивается. Она может иметь большое значение для Президента РФ при особо сложных конфликтных ситуациях, например, когда блокируется государственная жизнь из-за роспуска Государственной Думы, бездействия судебной власти, отставки Правительства РФ и т.д. Президент тогда мог бы сослаться на эту статью и в рамках Конституции обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

¹²⁷ См. например: С. А. Авакьян, Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестн. Моск. ун.- та. Сер. 11 право. 1998. N. 1., с. 28.

Собственно, в этом и состоит отличие российской исполнительной власти от исполнительной власти Франции, которая часто описывается как «дуалистическая». В России такое положение дел исключено. Президент и Правительство не могут проводить разный политический курс. 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. Впрочем, следует подчеркнуть, что паритета между ними нет, несмотря на некоторое ослабление статуса Президента в результате недавней реформы, сократившей длительность президентского мандата с 7 до 5 лет.

Вместе с тем, можно несомненно утверждать, что во Франции Правительство имеет большой вес и самостоятельность. Правительство Франции, несмотря на весомую роль Президента, вне зависимости от любых 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 государствоведы пишут о «двойном моторе». Конечно, очень многое зависит от того, какой состав депутатов в нижней палате страны. Позиции Президента наиболее сильны, когда представители одной партии занимают президентский пост и имеют большинство мест в Парламенте. И, напротив, если в Парламенте существует оппозиционное большинство Президенту, его положение заметно ослабляется по сравнению с положением Премьер-министра.

Многие исследователи обращали внимание на то обстоятельство, что Конституции и России, и Франции наделяют главу государства особыми арбитражными функциями. Но в России эта функция имеет

несколько иное наполнение, поскольку, как мы видели, Президент сочетает в себе многие функции, среди которых чрезвычайно важное значение имеет функция “гаранта Конституции”, в осуществлении которой он выступает 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.

Согласно Конституции России Президенту предназначена роль гаранта, посредника в спорах между органами государственной власти и органами субъектов РФ, Правительством и Парламентом, роль координатора государственной власти. «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина... он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (часть вторая статьи 80).

Однако 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). По сути, эти формулы не только выводят Президента за рамки трех разделённых властей (законодательной, исполнительной, судебной), но и ставят его над ними.¹²⁸ Такая формулировка о подобных полномочиях Президента отсутствует и в Конституции США, и в Конституции Франции, и естественно Италии.¹²⁹

В качестве гаранта Конституции Президент РФ обладает важными полномочиями. В частности, согласно статье 85 Конституции, он "вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти

¹²⁸ См.: В. И. Лафитский. Очерки российской конституционной сцены // Законодательство и экономика. N. 11 – 12 (105-106) /95, ст. 5.

¹²⁹ В конституции Франции определено, что Парламент может принимать программные законы, которые «определяют цели экономической и социальной деятельности государства» (с. 34).

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».¹³⁰ Спорадически первый Президент РФ реализовал это важное право.¹³¹

Но 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.¹³² Несмотря на наличие мощных инструментов 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.¹³³

И только при втором Президенте РФ положение существенно изменилось. Были укреплены механизмы контроля со стороны Президента

¹³⁰ В случае несоответствия федеральной Конституции и законам нормативных актов органов законодательной власти субъектов Федерации, Президенту дано право обратиться с запросом в суд. 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 представительных органов субъектов РФ Президентом РФ.

¹³¹ Нами подсчитано, что с марта 1994 г. по май 1999 г. было 14 случаев приостановления данных актов Президентом РФ.

¹³² Можно констатировать невыполнение функций контроля со стороны главы государства. Возможно, такое поведение объясняется тем, что Президент РФ не желал портить отношения с главами исполнительной власти субъектов РФ – особенно в то время, когда последние являлись одновременно членами Совета Федерации, а сам Президент постоянно участвовал в политических столкновениях с Государственной Думой.

¹³³ Среди многих примеров можно назвать один. В 1997 г. 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.

РФ над нормативными актами глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, стали предприниматься достаточно действенные меры по отмене местных актов, противоречащих Конституции РФ.

Как известно, Конституция РФ предоставляет Президенту РФ ряд 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. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда». Относительно этого положения, надо подчеркнуть, что первый Президент РФ очень мало пользовался возможностью проведения подобных согласительных процедур и, что особо отметим, никогда не передавал разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Обратим еще внимание на крайне редкое обращение 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 его политические интересы. Главная роль здесь принадлежала факторам политической конъюнктуры, политической выгоды и т. д. Такие факты вызывали обоснованные сомнения в возможности Президента осуществлять функции гаранта Конституции.

В этом плане можно 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 также 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.Окуньков 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».¹³⁴

В США формы взаимоотношений Президента с Правительством немного иные, они характеризуются тем, что Президент США является главой Государства и главой Правительства.¹³⁵ 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 обсуждает 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 коллегий, состоящих из наиболее близких ему людей.¹³⁶ Кстати, Президент

¹³⁴ См.: Л. А. Окуньков, Институт Президента в системе государственной власти. // Конституционное законодательство России. М.: Формула права, 1999, с. 131.

¹³⁵ «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки.» (Раздел 1 статьи II Конституции США).

¹³⁶ «Но фактически кабинет – это фикция. Он даже не упоминается в Конституции, и Президенты, начиная с Д. Вашингтона, обнаружили, что кабинет не может работать как некий

США может вводить в кабинет иных должностных лиц, например, своих помощников. Эту картину дополняет тот факт, что министры Конгрессу США не подотчетны. Они могут быть привлечены к ответственности только в порядке импичмента.

В Италии, наоборот, как известно, Президент Республики в состав исполнительной власти не входит. Вместе с тем, он оказывает влияние на Председателя Совета Министров, особенно в некоторых предусмотренных Конституцией вопросах государственной жизни.

Ниже мы рассмотрим подробнее вопрос о том, как складываются взаимоотношения Президента и Правительства в такой сфере, как формирование Правительства и назначение Главы правительства.

§ 2. Конституционно-правовые отношения в процессе формирования Правительства

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. Такое положение объясняется тем, что по Конституции, если Государственная Дума трижды отклонит представленные кандидатуры, Президент распускает ее и назначает Председателя Правительства уже без всякой санкции Парламента (часть четвертая статьи 111).¹³⁷ Логика этой статьи не способствует выбору взаимоприемлемой и взаимосогласованной кандидатуры. Таким образом, на практике это решение целиком и полностью зависит от воли Президента

президентский комитет». См.: Д. Уилсон. Американское правительство. М.: Прогресс – Универс, 1995, с. 334.

¹³⁷ В апреле 1998 г. Президент РФ трижды предложил одну и ту же кандидатуру С. В. Кириенко, который стал с третьей попытки Председателем Правительства с согласия Государственной Думы.

РФ. Как пишет Д. А. Ковачев, «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.¹³⁸

Конституционный Суд РФ 11 декабря 1998 г., рассмотрев дело о толковании части четвертой статьи 111 Конституции РФ (поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы), постановил, 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. Парадоксальным является и то, что Президент может предлагать явно непроходную кандидатуру, которая трижды будет отклонена Государственной Думой, а затем назначить на пост Председателя Правительства лицо, которое ранее Государственной Думе не представлялось.

В целом, Правительство в России может быть полностью оторвано от Государственной Думы, поскольку в Конституции РФ нет необходимых элементов, обеспечивающих их взаимное сотрудничество и взаимную ответственность.¹³⁹

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

¹³⁸ Ковачев Д. А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность Президента в Европейских Республиках. М. 2004. (Работа в печати).

¹³⁹ 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.

может отклонять программу Правительства без ограничений, а следовательно, и кандидатуру Премьера, назначенного Президентом.¹⁴⁰

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 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 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). В Конституции не оговаривается, в какой форме и в каком порядке реализуется это предложение, во всяком случае, письменный документ в этом случае не требуется. Но политическая действительность четко показала, что решающее слово в конкретном выборе министров

¹⁴⁰ В Конституции РФ отсутствует упоминание об утверждении нижней палатой правительственной программы.

принадлежит Президенту и что по этому поводу Председатель Правительства не может конфликтовать с Президентом. По мнению некоторых правоведов в России, участие Председателя Правительства в формировании всего состава Правительства имеет чисто номинальный характер.¹⁴¹

Чаще всего, Председателю Правительства приходилось пассивно мириться с той командой, которую утверждал Президент.¹⁴² В частности, «силовые» министры назначаются Президентом самостоятельно без предложений со стороны Председателя Правительства.¹⁴³ 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. Ст. 112 Конституции исключений для «силовых» министерств не устанавливает».¹⁴⁴

Есть много примеров нарушения установленного порядка назначения на должности членов Правительства. Так, Б. Н. Ельцин 31 марта 1998 г. заявил, что 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.

¹⁴¹ См. например: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. Ред. В. А. Четвернин.

¹⁴² Бывали случаи, когда при первом Президенте РФ, Председатели Правительства узнавали о персональных перемещениях в составе Правительства из средств массовой информации.

¹⁴³ Подробнее см.: Конституционное законодательство России. Под общей редакцией Ю. А. Тихомирова. М.: Формула права, 1999, с. 189.

¹⁴⁴ См.: Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации – комментарий. М.: Юридическая литература. Отв. Ред. Л. А. Окуньков

На самом деле сама логика Конституции требует, чтобы Председатель Правительства, который, в отличие от Президента РФ, должен отвечать за работу исполнительной власти, сам подбирает состав Правительства, а не работал с командой, предложенной в основном Президентом РФ.

Во Франции «по представлению Премьер-министра Президент назначает других членов Правительства и прекращает их полномочия». Здесь, как отмечалось выше, реальная возможность формирования Правительства зависит от того, кого поддерживает большинство в Парламенте.¹⁴⁵

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 сенатских комитетов. Случаи отклонения кандидатур крайне редки. По замечанию многих специалистов¹⁴⁶, каким-либо образом существенно повлиять на формирование исполнительной власти законодатели не в состоянии.

В Италии Президент Республики назначает председателя Совета Министров и, по его предложению, министров (статья 92 Конституции). Президент проводит «консультации» с Председателями палат, руководителями парламентских групп, секретарями политических партий,

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Об этом и о возможности появления ситуации «разделенного правления» в США см., например: В. И. Лафитский. Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах (Обзор) // В книге: Отв. Редакторы: А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров. Исполнительная власть в Российской Федерации. Научно-

бывшими Президентами Республики. И после этого он определяет того кандидата, который может сформировать новое Правительство. Председатель Совета Министров назначается декретом Президента. Вслед за этим Президент Республики по предложению Председателя Совета Министров назначает Министров.

При формировании состава Правительства Президент основывается на положениях статьи 49 Конституции,¹⁴⁷ предусматривающей центральную роли политических партий, а также на нормах статьи 94 Конституции, устанавливающей, что Правительство должно получить доверие обеих палат Парламента, а это означает, что при формировании Правительства обязательно должен учитываться реальный политический расклад в составе Парламента.

§ 3. Конституционно-правовые отношения в процессе отставки Правительства

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 имеет фактически право отправить в отставку Правительство в любой момент, без каких-либо препятствий, и это решение может быть принято им абсолютно единолично¹⁴⁸. Такая неопределенность нормы 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 1998 г.

практическое пособие, изд.: Бек. Институт законодательства и сравнительного правоведения, М., 1996, с. 253.

¹⁴⁷ Все граждане имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики.

¹⁴⁸ См. часть третью статьи 83 и часть третью статьи 117 Конституции РФ.

по август 1999 г. 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».¹⁴⁹ По некоторым статистическим данным, менее чем за десять лет в составах разных российских Правительств имело место 96 назначений¹⁵⁰ только заместителей Председателя Правительства исполнительной ветви власти».¹⁵¹

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

¹⁴⁹ См.: Тихомиров Ю. А., Коллизионное право. М.:Юринформцентр, 2001, с. 207.

¹⁵⁰ См.: «Российская газета» от 21 сентября 1999 г.

¹⁵¹ Реальная конституционная практика за эти годы показывала, что отставка Правительства не всегда происходила в полном соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Например, 23 марта 1998 путем издания указа N. 281 (см.: «Российская газета» от 24 марта 1998 г., N. 56 (1916), Президент объявил об отставке Правительства и возложил временное исполнение обязанностей Председателя Правительства на себя. Ст. 8 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (См.: «Российская газета» от 23 декабря 1997 г., N. 245 (1855) предусматривает следующее: Президент вправе поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства только одному из заместителей Председателя Правительства. За тем Б. Н. Ельцин назначил исполняющим обязанности Председателя правительства С. В. Кириенко, который до этого являлся министром топлива и энергетики, но не заместителем председателя правительства.

Президент РФ назначил в августе 1998 г. В. С. Черномырдина и. о. 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».

может отправить в отставку Премьер-министра, отставка могла бы произойти только по собственному желанию его главы.

Здесь следует подчеркнуть, что Конституция РФ не дает Правительству даже права уйти в отставку добровольно в связи с выражением ему недоверия. За него все решает Президент РФ.

Конституция РФ не предоставляет Правительству право уйти в отставку по собственному решению. Такое решение может быть принято только Президентом. Ему дано право принять или отклонить отставку Правительства РФ (часть первая статьи 117). Это означает, что если Президент не принимает отставку Правительства, оно должно продолжить свою деятельность.

Вместе с тем, Президент РФ принадлежит роль защитника Правительства РФ от 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 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 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 министра, как известно, не влечет за собой никаких автоматических обязательств по его исполнению.

Впрочем, и Парламент Франции не может повлиять на решение Президента об отставке конкретного министра, даже если какая-либо из партий имеет абсолютное большинство 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.¹⁵²

Рассмотрим теперь особенности отставки Правительства в Италии. Правительственные кризисы, имеющие место до сих пор в Италии¹⁵³ крайне редко происходили по причине вотума недоверия в том порядке, который предусмотрен статьей 94 Конституции. Чаще всего имели место так называемые «внепарламентские» правительственные кризисы, когда сам Совет Министров констатировал отсутствие поддержки парламентского большинства и по собственному решению подавал в отставку.

Можно уверенно предполагать, что в случае внепарламентского правительственного кризиса, Президент Республики в состоянии более широко и свободно принимать какие-то решения, тогда как при формальном вотуме недоверия его возможности намного более ограничены.

Относительно возможностей Президента Республики в контекстах правительственных кризисов следует отметить следующее. Естественно, они уменьшаются, когда есть уверенное, твердое парламентское большинство и четкая координация действий политических сил, присутствующих в Парламенте. Возможности Президента, наоборот,

¹⁵² Подробнее см.: Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2002, с. 302.

¹⁵³ С 1948 г. до сегодняшнего дня, в Италии 53 раз менялся состав Правительства.

расширяются, когда отсутствует четкое парламентское большинство, и когда затрудняется поиск того кандидата, который может заручиться поддержкой со стороны политических сил, присутствующих в Парламенте.

§ 4. Особые конституционно-правовые отношения в рамках непосредственной подведомственности Президенту некоторых органов исполнительной власти

В этом параграфе необходимо подробнее остановиться на взаимоотношениях Президента и Правительства РФ относительно руководства некоторых 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 N. 66 от 10 января 1994 г. «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.¹⁵⁴ Указом от 1 июля 1996 года N. 1009¹⁵⁵ Федеральная комиссия по ценным бумагам и

¹⁵⁴ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – М., 1994. N. 3 – Ст. 190.

¹⁵⁵ Окуньков Л. А., Правительство и Президент (границы взаимодействия) // Ежегодник Российского права 1999, М., 2000, с. 240

фондовому рынку при Правительстве была преобразована в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг, которая стала подчиняться Президенту.

В 1997 г. Федеральным Собранием РФ принят Конституционный федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации», который устанавливает: «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 установил: «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 ситуации и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает их руководителей...» (статья 32).

Так, под контроль Президента попали следующие органы исполнительной власти¹⁵⁶:

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;

¹⁵⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. N. 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N. 39. Ст. 4886).

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 1998 г. N. 1483¹⁵⁷. «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. N. 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в непосредственное подчинение Президента переданы Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба налоговой полиции». Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. N. 651 утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти, которая по некоторым позициям существенно отличается от прежней структуры¹⁵⁸.

Следует отметить в этой связи, что перечень тех органов, деятельностью 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.¹⁵⁹ По нашему мнению, существуют элементы противоречия данного указа конституционному федеральному закону о Правительстве РФ.

В дальнейшем были новые изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, установленной указом Президента РФ (с изменениями на 25.11.2003 N. 1389). В настоящее время федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, являются следующими: Министерство

¹⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N. 50. Ст. 6126.

¹⁵⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N. 22. Ст. 2727.

¹⁵⁹ Государственная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд с запросом о проверке соответствия конституционности Указа Президента от 7 декабря 1998 года, предусматривающий реподчинение главе государства министра юстиции и Федеральной службы налоговой полиции. Конституционный Суд РФ отклонил запрос Государственной Думы.

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, 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 N. 1953), Государственный комитет Российской Федерации по оборонному заказу при Министерстве обороны Российской Федерации (введено Указом Президента РФ от 11.03. 2003 N. 311).

Указом Президента от 20 мая 2004 г. № 640 (с последующими изменениями) утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти¹⁶⁰: Президенту РФ подчиняются следующие министерства: Министерство внутренних дел (и подведомственная ему Федеральная миграционная служба), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных действий, 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

¹⁶⁰ См.: Российская газета от 21/5/2004.

специального строительства), Министерство юстиции (и подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная регистрационная служба, Федеральная служба судебных приставов). Кроме того, Президенту РФ подчиняются следующие федеральные службы и агентства: 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.

Констатируем, что вышеприведенный перечень, как и прежде, не в полной мере соответствует требованиям статьи 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Для сравнения укажем, 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 будет 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.

В политической практике Италии Президент Республики никогда не позволял себе заявлять претензии на какое-либо особое влияние в деле назначения министров обороны, несмотря на то, что по Конституции он является командующим Вооруженными силами (статья 87).

Относительно прямого подчинения некоторых ключевых министров непосредственно Президенту России справедливо отмечается 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, проведённое в России, в какой-то мере подрывает саму коллегия правительства»¹⁶¹.

И все-таки, пока имеет место 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.¹⁶² «Причины здесь вполне объяснимы – повышение статуса госоргана, некоторые облегчения с его финансированием, большая автономность от Правительства и близость к главе государства и т.д.»¹⁶³ Относительно именно таких 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»).

Российские ученые выдвигали 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».¹⁶⁴ Но эти рекомендации до сих пор не учтены.

¹⁶¹ Чиркин В. Е., Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, М. 1998, с.397.

¹⁶² «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. Изд.: Юридическая литература. М. 1999, с. 348.

¹⁶³ См.: Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации – комментарий. Указ. Соч., с. 348.

¹⁶⁴ См.: Концепция развития российского законодательства. М.: ИЗИСП, 1998, ст.33.

Рассмотрим, в каких еще важных аспектах формируются конституционно-правовые отношения с участием Президента РФ, Правительства РФ и Председателя Правительства РФ.

§5. Конституционно-правовые отношения в других сферах исполнительной власти

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 партии 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.¹⁶⁵ Председатель Правительства РФ также определяет основные направления деятельности Правительства РФ в соответствии с указами Президента РФ.¹⁶⁶ Еще важно подчеркнуть, что Правительство издает свои постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента. Можно заметить, кстати, что в отношении президентских указов требования смягчены. Достаточно, чтобы они не противоречили Конституции и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ).

Следует уделить особое внимание следующим данным, свидетельствующим о доминировании Президента РФ в сфере

¹⁶⁵ «Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации» (статья 2 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»). См.: Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации» - комментарий. Отв. Ред. Л.А. Окуньков. Изд. «Юридическая литература», М. 1999.

¹⁶⁶ «Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу» (ст. 113 Конституции РФ). Кроме того, по Конституции Правительство Российской Федерации

исполнительной власти. Согласно статистике, количество указов, практически вторгающихся в конституционную сферу деятельности Правительства, издано не меньше, чем по предметам ведения Федерального Собрания.¹⁶⁷

В большей части случаев такое доминирование реализуется посредством издания многочисленных указов, содержащих поручения Правительству в целом, или отдельным Министрам, или другим органам исполнительной власти. «...Можно заметить некоторые «смещения» в нормативном массиве правительственных актов. Чрезмерно довлеют над ними указы Президента Российской Федерации, которыми подчас решаются вопросы собственно правительственной компетенции..., нередко в указах содержатся прямые поручения министерствам и ведомствам, а это сужает сферу воздействия на них со стороны Правительства».¹⁶⁸ 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.

Интересно отметить тот факт, что и заместители Председателя Правительства РФ получают ряд поручений не только от Председателя Правительства, но и непосредственно от Президента РФ. В конечном итоге, в результате таких президентских поручений они, естественно, приобретают некоторую автономность от Председателя Правительства и действуют непосредственно под его руководством. Это, безусловно, может создать элементы разделения компактной совместной работы команды Правительства.

осуществляет иные полномочия, возложенные на него не только Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но и указами Президента РФ. (статья 114 Конституции РФ).

¹⁶⁷ Рассчитано на основе анализа более 300 указов в данной конкретной сфере.

¹⁶⁸ См.: Ю. А. Тихомиров. Акты исполнительной власти // Конституция – закон – подзаконный акт. М.: Юридическая литература, 1994, с. 96.

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.¹⁶⁹

Президент РФ лично устанавливал, естественно подзаконными актами, всю систему федеральных органов исполнительной власти.¹⁷⁰ И он сам предоставлял себе дополнительные права. Приведем только один пример: Указом Президента РФ от 10 января 1994 г. N 66 « О структуре федеральных органов исполнительной власти» было установлено, что Президентом РФ может быть введена должность федерального министра, не являющегося руководителем федерального министерства. Таким образом был решен вопрос в отношении Председателя Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом.¹⁷¹

Президент РФ одновременно с этим отклонял 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

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ Обоснованно подчеркивает Ю. А. Тихомиров: как 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, М., 1996, с. 36.

¹⁷¹ Подробнее, см.: В. П. Звекон. Юридический анализ Конституции РФ – Глава 6 «Правительство Российской Федерации» ст. 110 К. РФ // Право и экономика. N. 13/14. 1995, с. 10».

предписаний о создании органов исполнительной власти без участия Президента оценивалась им, как правило, негативно».¹⁷²

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 реорганизации¹⁷³. 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.¹⁷⁴ Относительно предложений Президента по реорганизации аппарата правительственной власти, важно подчеркнуть, как 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.¹⁷⁵

В США, действительно, помимо министерств, многие другие ведомства исполнительной власти, включая Совет национальной безопасности¹⁷⁶ и Совет экономических консультантов при президенте США, также были учреждены законодательными актами. В то же время Президент США имеет достаточную свободу действий для проведения

¹⁷² см.: Л. А. Окуньков. Вето президента. Конституционные основания и практика // Журнал российского права. N. 2 – 1998, с. 19.

¹⁷³ Относительно вопросов организации, структуры органов исполнительной власти см.: В. И. Лафитский. Контрольные полномочия Конгресса США // Журнал российского права. N. 12 – 2000, с. 118-119.

¹⁷⁴ Подробнее см.: Правительства, Министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. с.40.

¹⁷⁵ Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах. Юридическая литература, М. 1994, с. 94.

¹⁷⁶ В России Президент Российской Федерации «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации...» (пункт «ж» статьи. 83 Конституции РФ).

реорганизации структуры федеральной исполнительной власти. На основании соответствующего закона ему на определенный срок предоставляется право на проведение таких реорганизаций по собственной инициативе. Однако, при этом, 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.¹⁷⁷ 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 обеспечивается взаимное согласие между Конгрессом и Президентом.

Надо констатировать, что во Франции исполнительная власть фактически независима от законодательной в создании, реорганизации и управлении министерств, установлении объема их компетенции.¹⁷⁸ Единственное, что следует учесть: французский Парламент создает некоторые второстепенные структуры исполнительной власти - «независимые административные органы», например, Национальную комиссию по коммуникации и свободам и т. д.¹⁷⁹.

Рассмотрим еще один аспект. По тем многочисленным сферам деятельности, где полномочия Президента и Правительства совпадают, Правительство обязано согласовывать свои решения с Администрацией Президента.¹⁸⁰ Так, в Администрацию Президента для согласования в

¹⁷⁷ Планы реорганизации вступают в силу не ранее 60 дней после предоставления их в Конгресс США. Для ознакомления с конкретным планом реорганизации и с соответствующим посланием Президента в Конгресс см., например: План реорганизации N. 1/1977 – «Исполнительный аппарат Президента» (Извлечения)//Соединенные штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1993, с. 181 - 182.

¹⁷⁸ См. подробнее: Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1994, с. 102.

¹⁷⁹ О независимых административных органах, создаваемых Парламентом, см. А. Н. Пилипенко. Парламентский контроль во Франции. В кн.: Институты конституционного права иностранных государств. М.: Городец, 2002. с. 340.

¹⁸⁰ Уже в указе «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» от 10 июня 1994 г. было внесено понятие взаимного согласования проектов президентских и правительственных решений. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. N. 7. С. 97.

обязательном порядке направляются¹⁸¹ проекты решений Правительства по вопросам, отнесенным 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.¹⁸² Иные проекты на согласование не направляются. И, в общем в этом нет особой необходимости, поскольку они принимаются по предметам ведения Правительства и в рамках его компетенции.

Здесь хотелось бы напомнить одно важное отличие от французской действительности. Основной закон России не предусматривает института контрасигнатуры, который выступает правовым средством согласования соответствующих актов Президента.¹⁸³ Во Франции кроме некоторых исключений (назначение премьер-министра, введение чрезвычайного положения и т.д.), акты Президента Республики «контрасигнуются 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. контрасигнатуры Премьер-министра и соответствующего министра). Последние, а не Президент Франции, несут за них политическую ответственность.

¹⁸¹ Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1996. N. 19. Ст. 2257

¹⁸² 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.

¹⁸³ В практике государственного строительства России применяется визирование указов Президента рядом должностных лиц, в том числе Председателем Правительства, однако эта процедура не имеет обязательного значения для придания юридической силы акту главы государства.

Среди ученых выдвигался тезис о целесообразности введения контрасигнации 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 мнению Л. А. Окунькова: «Конкретизация круга полномочий главы государства, реализация которых возможна при условии контрасигнации Правительства, несомненно повысит роль и ответственность Правительства в управлении государственными делами».¹⁸⁴

Во Франции, с другой стороны, по Конституции: «Президент Республики подписывает ордонансы и декреты, принятые Советом Министров».¹⁸⁵ (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. «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

¹⁸⁴ Л. А. Окуньков, Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство N. 9, 2000, с. 53.

¹⁸⁵ 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.

Президентом Российской Федерации».¹⁸⁶ Случаи прямой отмены Президентом конкретных актов Правительства были очень редки,¹⁸⁷ «хотя соответствующие поручения о пересмотре или приостановлении действия правительственных решений встречаются на практике чаще. По существу, мы пока имеем дело с резервным полномочием Президента».¹⁸⁸ Действительно, компетенция Президента в этом отношении шире аналогичного правомочия 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. И, конечно, Президенту РФ дано право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о разрешении дел о соответствии нормативных актов Правительства РФ Конституции РФ.¹⁸⁹ По замечанию А.М. Ковалева: 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»)¹⁹⁰. Это очень интересное замечание. Действительно это так, хотя 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 отменять конкретный акт. Еще надо иметь

¹⁸⁶ См.: статью 33 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» и часть третью статьи 115 Конституции РФ.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ См.: Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» – «комментарий. Отв. Ред. Л. А. Окуньков. М.: Юридическая литература, 1999, с. 352.

¹⁸⁹ См.: часть вторая статьи 125. Конституции РФ.

ввиду, что Президент РФ, точнее его Администрация Президента согласовывает большое количество Постановлений Правительства РФ, и уже в этой фазе может действовать на Правительство. Еще Президенту РФ, как мы уже видели дано право оспорить постановление Правительства в Конституционном Суде РФ и т. д..

С другой стороны, Правительство РФ в теоретическом плане может оспаривать конституционность указов 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. Как известно, с 1993-ого года подобные обращения Правительства в Конституционный Суд по отношению к указам Президента РФ отсутствуют. Во Франции Правительство даже не имеет такого формального права оспаривать акты Президента.¹⁹¹

Также Президент РФ имеет право, по его личному усмотрению, председательствовать на заседаниях Правительства¹⁹². Президент РФ имеет право председательствовать не только на заседании Правительства, но и на заседаниях Президиума. Статья о том, что Президент РФ может председательствовать на заседаниях Правительства была внесена в проект Конституции самим первым Президентом РФ.¹⁹³

Во Франции действуют некоторые сходные конституционные конструкции. Президент Франции председательствует на заседании Совета

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ Премьер-министр во Франции имеет право обращаться в Конституционный Совет по поводу конституционности закона, который на его взгляд противоречит Конституции (статья 61 Конституции Франции).

¹⁹² 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 высказывать свои мнения. Боле просто реализовать свои решения путем единоличного издания указов. На практике это право чаще использовал второй Президент РФ.

¹⁹³ См.: Окуньков Л. А. Вводная статья к Конституции Российской Федерации. – М.: Норма – ИНФРА – М, 1999, с. 395.

Министров,¹⁹⁴ но не вправе председательствовать на заседаниях Кабинета Министров, которым руководит Премьер-Министр». Можно действительно отметить, что активное использование Президентами Франции права председательствовать в Совете Министров являлось в общем существенным, значительным механизмом усиления позиций Президента.

Доминирование Президента выражается также в том, что Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Это дает возможность следующему Президенту назначить новое Правительство.

В Италии ситуация в этой сфере складывается следующим образом. Совет Министров подает в отставку всегда, когда избирается новый Президент Республики. Но следует одновременно с этим подчеркнуть, что это только формальная, так называемая «отставка из вежливости», которая никогда не провоцировала кризис, так как всегда автоматически отставка отвергалась Президентом Республики. По-настоящему Совет Министров подает в отставку, когда после парламентских выборов формируется новый Совет Министров.

Только после анализа некоторых форм взаимоотношений Президента и Правительства РФ можно понять настоящую силу Администрации Президента РФ¹⁹⁵ в государственной жизни страны.

Теоретически Администрация Президента РФ рассматривается как собственный рабочий аппарат Президента, содействующий ему в исполнении возложенных на него Конституцией и федеральными законами функций.¹⁹⁶

¹⁹⁴ 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 М. Норма, 1997, с. 669

¹⁹⁵ Президент Российской Федерации «формирует Администрацию Президента Российской Федерации» (статья 83 Конституции РФ).

¹⁹⁶ Подробнее см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.:Бек, 1996, ст. 372.

Но реально это не так. Указом N. 117 от 29 января 1996г.¹⁹⁷ был введен новый регламент, по которому Администрация Президента описывается как «государственный орган». Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» N. 1412 от 2 октября 1996 г. расширил полномочия Администрации Президента. По этому положению Администрация является «государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации».¹⁹⁸ Объем полномочий в руках Президента такой, что ему приходится делегировать немалую часть таких полномочий членам его Администрации, этим реализуется отчасти смещение реальной власти от Президента к Администрации Президента.¹⁹⁹

Особое положение имеет, безусловно, Руководитель Администрации, который является самым близким к Президенту государственным деятелем. Через Администрацию и ее управления 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 «теневого» правительства, не ответственного ни перед каким-либо органом, естественно, кроме самого Президента РФ.

Само Правительство в те годы выполняло в основном лишь экономическую функцию и было часто просто техническим исполнителем политических задач, представленных перед ним Президентом и его Администрацией. Естественно, при расширении числа федеральных

¹⁹⁷ Собрание законодательства 5 февраля 1996г., N. 6.

¹⁹⁸ За этим следовал запрос Государственной Думы в Конституционный Суд от 11 ноября 1996г.

¹⁹⁹ 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 1994 г. «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: Юристь. 1997. с. 507.

органов исполнительной власти, которые напрямую подчинены Президенту, автоматически возрастает роль Администрации Президента и ослабляется роль Правительства. «Всякие попытки поднять политическую роль Администрации в ущерб конституционному статусу и полномочиям федерального Правительства неоправданны. Попытки низвести роль Правительства до технического исполнителя политических решений Президента непригодны и с точки зрения организации эффективной власти».²⁰⁰

В новой фазе, с приходом к власти второго Президента РФ развиваются новые отношения в сфере исполнительной власти, направленные в основном на укрепление ее вертикали.

В этой связи нельзя не отметить учреждение федеральных округов²⁰¹ и Государственного Совета²⁰² при втором Президенте РФ.

В соответствии с Указом «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»²⁰³ институт полномочных представителей Президента в 89 субъектах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента в новых 7 федеральных округах²⁰⁴. В. О. Лучин подчеркивает, что этот полномочный представитель «не должен осуществлять функции, не соответствующие конституционным нормам. Однако такие функции легко обнаружить в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849».²⁰⁵ К ним относятся обеспечение координации

²⁰⁰ См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие. Отв. Ред. Ю. А. Тихомиров, М.: Юстицинформ, 2000, с. 129.

²⁰¹ 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, N. 92 – 93.

²⁰² Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года «О Государственном Совете Российской Федерации». См.: «Российская газета» от 5 сентября 2000 года, N. 172.

²⁰³ Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе входит в состав Администрации Президента.

²⁰⁴ В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» Президент РФ В. Путин предложил образовать в России федеральные округа с целью укрепления структур президентской вертикали в территориях.

²⁰⁵ См.: В. О. Лучин. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации, М.: Юнити, 2002, с. 478.

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.).²⁰⁶

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года «О Государственном Совете Российской Федерации»,²⁰⁷ Государственный Совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Как известно, «решения Государственного Совета оформляются при необходимости указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации».²⁰⁸ Создание этого органа тоже может способствовать укреплению вертикали исполнительной власти во главе с Президентом.

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»²⁰⁹ - следующий пример усиления вертикали исполнительной власти, поскольку, среди прочего, он предусматривал право Президента РФ в порядке особой

²⁰⁶ Во Франции префект, координирующий взаимоотношения между центром и департаментом, является представителем Правительства, а не Президента, на местах, в департаментах.

²⁰⁷ Подробнее о Государственном Совете РФ, см. Касаткина Н. М. Государственный Совет (европейская модель) // Журнал Российского права. 1. – 2003, с. 90. Касаткина Н. М. подчеркивает, как, в отличие от российской практики, государственные советы в других европейских государствах осуществляют свою деятельность на основании конституционных норм.

²⁰⁸ Членами Государственного Совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

²⁰⁹ См.: «Российская газета» от 1 августа 2000 года N. 147.

процедуры отстранять от должности глав исполнительной власти субъектов РФ.

Конституция Италии также предоставляет Президенту Республики контрольные полномочия по отношению к главам исполнительной власти областей: председатель джунты может быть уволен мотивированным декретом Президента республики, если он совершил действия, противоречащие Конституции, или грубые нарушения закона (статья 126 Конституции).²¹⁰ Декрет принимается после заслушивания Комиссии депутатов и Сенаторов по областным вопросам.

Здесь немаловажно вновь подчеркнуть, что Президент Италии действительно является органом *super partes* и не принадлежит исполнительной власти. Это в большей степени гарантирует, что любое решение будет принято на основании чисто юридических, а не политических мотиваций. До сих пор еще не было случаев увольнения председателя джунты в конституционной практике Италии. Данный факт подтверждает, что указанный декрет может приниматься только в особо исключительных случаях.

В Италии предусмотрены также некоторые другие процедуры подобного типа. Именно Президент Республики издает декрет о роспуске областных советов²¹¹, о роспуске городских советов, советов провинций, об увольнении мэров городов.²¹² Президент Республики в качестве гаранта конституционного строя - это именно тот орган, который должен, в том числе, гарантировать институт самостоятельности областей и иных органов власти, предусмотренный в Конституции (статьи 115 и 121 Конституции) и

²¹⁰ (ред. Закона N. 1 от 22 ноября 1999 г.). См.: Gazz. Uff. n. 299 del 22 dicembre 1999.

²¹¹ По Конституции Италии, областной совет может быть распущен мотивированным декретом Президента Республики, если он совершил действия, противоречащие Конституции, или грубые нарушения закона (статья 126/1 в ред. Закона N. 1 от 22 ноября 1999 г.).

²¹² См. ст. 39 и 40 закона 8 июня 1990, п. 142.

в то же время реализовать контрольные функции по отношению к их органам и принимаемым ими решениям.²¹³

В США в большинстве американских штатов единственная возможность досрочного освобождения главы исполнительной власти от должности это возбуждение против него процедуры импичмента.²¹⁴

В заключение 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.²¹⁵

Экспертами подчеркивается необходимость принятия федерального закона о федеральных органах исполнительной власти²¹⁶.

Правовая нормативная база деятельности исполнительной власти динамично развивается в последнее время. Вторым Президентом РФ издан 23 июля 2003 г. Указ N. 824 О мерах по проведению Административной реформы в 2003 – 2004 годах, направленный на «повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти».

Можно пока только отметить нестабильность состояния Правительства РФ в правовом поле.

Уже сразу в первые годы после принятия Конституции многими российскими конституционалистами подчеркивалось ослабленное «своеобразное» место Правительства в конституционном строе России.

²¹³ Надо сразу обратить внимание на то, что никогда не было прецедентов роспуска областных советов в Италии. Были, хотя и в редких случаях, прецеденты роспуска городских советов, советов провинции и увольнения мэров городов.

²¹⁴ Об этом см.: Касаткина Н.М. Глава исполнительной власти субъектов Федерации (конституционная регламентация) // Парламент и Президент (опыт зарубежных стран), М., 1995, с. 93.

²¹⁵ «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.

²¹⁶ См. например: Ю. А. Тихомиров, В. Н. Петухов, Н. А. Игнатьев. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти // Журнал Российского права N. 5 – 1997, с. 10.

На данном этапе, когда прошло уже более 10 лет после принятия Российской Конституции, можно прийти к выводу о том, что, безусловно, Правительство России должно играть на конституционной сцене России более заметную роль.

ГЛАВА 4

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ.

§1. Общие аспекты конституционно-правовых отношений в государственном механизме России, Франции, Италии и США.

В данной главе мы попытаемся проанализировать формы взаимоотношений Президента РФ с органами судебной власти в сопоставлении с конституционным строем и конституционной практикой США и Франции. Эти многообразные формы взаимоотношений, в зависимости от разных ситуаций, принимают характер взаимовлияния, противодействия, соперничества, сотрудничества, взаимодополнения и т. д. 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.

Органы судебной власти должны обязательно принимать важнейшее участие в механизмах взаимного сдерживания в рамках существующей системы органов государственной власти. Как обоснованно отмечают исследователи: «В правовом государстве могущество исполнительной власти эффективно сдерживается не только конституцией и законами, но и

судебными решениями».²¹⁷ 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 безусловно полноценная, сильная, авторитетная судебная власть. О месте и роли Верховного суда США в конституционном государственном механизме Лафитский В. И. написал следующее: «Фактически американские суды взяли на себя функции гарантов конституционного строя и хранителей права. Здесь необходимо заметить, что ни один институт власти не пользуется в Соединенных Штатах таким авторитетом и такими властными полномочиями, как суды».²¹⁸ Существует мнение о том, что американская правовая система базируется на доктрине судебного превосходства, где в системе разделения властей роль контрбаланса играет судебная власть.²¹⁹ Более того, роль судебной власти в США оказалась настолько высока, что дала основание многим исследователям говорить применительно к США о правлении не закона, а судей.²²⁰

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 с традиционным или парламентским

²¹⁷ См.: Боботов С. В. Правосудие в системе разделения властей// Судебная система. М., 2000, с. 32.

²¹⁸ См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998, с. 233.

²¹⁹ Подробнее об этом см., например: Боботов С. В. Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997, с. 25.

²²⁰ См. например: Энтин Л. М. Разделение властей - опыт современных государств. М., 1995, с. 44.

законодательством источником права является судебное решение, юридическая сила которого обеспечивается благодаря доктрине прецедента.

Как справедливо объясняет Мишин А. А. о конституционном строе США, «значительная часть фактической конституции представляет собой результат деятельности судебной власти».²²¹ В этой связи Лафитский В. И. делает следующий вывод: «По сути законотворческой является и деятельность судебной власти. В правовую систему конституционные и законодательные нормы, преимущественно входят в виде прецедентов – судебных решений, в которых дано толкование конституционных и законодательных норм, которым суды должны следовать при разрешении сходных дел».²²²

В России, естественно, «правотворческие способности» Конституционного суда РФ не так развиты, как в США, хотя со временем, по мнению некоторых ученых, стала развиваться подобная тенденция. Относительно российской действительности, замечает Эбзеев Б. Н.²²³: «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».²²⁴

²²¹ См.: Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976, с.32.

²²² См.: Лафитский В. И. Конгресс США//Парламенты мира. М., 1991. с. 300.

²²³ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации, том. 1, Отв. Ред. Эбзеев Б. С., М.:Юристъ, 2000, с. 22.

²²⁴ 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.: Юринформцентр, 1999, с. 229.

В Российской Федерации действительно Президент РФ в качестве гаранта Конституции²²⁵ обладает по Конституции (часть вторая статьи 80) некоторыми правами, в существенной степени затрагивающими сферу судебной и арбитражной деятельности.²²⁶

В этой связи следует отметить определенное внутреннее противоречие. Президент страны, который является фактически главой исполнительной власти, не может играть полноценную роль гаранта Конституции, наделенного существенными арбитражными функциями. Дело в том, что он может являться не только арбитром, но и участником арбитражного спора. Среди государственных органов Конституционный суд РФ потенциально больше всех может проявлять нейтралитет и, соответственно, беспристрастно играть роль надежного гаранта конституционного строя страны. «Именно суд, а не чиновник, пусть даже высший, является легитимным гарантом конституционного строя... Иначе охрана Основного закона становится фиктивной». ²²⁷

В России, по Конституции, для судебной власти²²⁸, предусмотрен существенный объем полномочий, хотя и меньший (если говорить о Конституционном Суде), чем в фазе, предшествующей принятию Конституции 1993 года.

²²⁵ Многие ученые негативно оценивали наделение Президента РФ такими полномочиями, предлагая некоторые содержательные мотивации: «Почему Конституция закрепляет своим гарантом именно Президента? Анализ ст. 125 Конституции позволяет сделать вывод, что такими полномочиями, помимо Президента, обладает Конституционный Суд Российской Федерации, который может контролировать конституционность нормативных актов и самого Гаранта Конституции. Действительно, как Президент может быть гарантом Конституции, если его акты не обладают высшей юридической силой и он не вправе давать ее официальное общеобязательное толкование?...». См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити, 2002, с. 451.

²²⁶ Среди других прав Президента РФ, затрагивающих в существенной степени сферу судебной власти, можно привести в качестве примера право Президента отменять постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ (с. 33 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Об этом см: Правовой статус Президента Российской Федерации / Под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 1997, с. 113.

²²⁷ См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М.: Юрист, 1994.

²²⁸ В сравнительном анализе интересно обратить внимание на то, что из рассматриваемых четырех стран только в России существуют параллельно три высших органа судебной власти (Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд), в отличие от Франции (Конституционный Совет) и от США (Верховный Суд США). В России в действительности судебная власть может стать контрбалансом по отношению к другим ветвям власти в случае возникновения между ними конфликтов. Совсем другое положение складывается в случае их сотрудничества, когда они выступают как звенья единой власти.

Для анализа российской действительности важно учесть два обстоятельства, связанных с принятием Конституции РФ 1993 года. Во-первых, необходимо учесть тот факт, что деятельность Конституционного Суда РФ приостанавливалась по Указу Президента РФ от 7 октября 1993 г. N. 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации». Это имело достаточно опасные последствия, поскольку на сравнительно долгое время функция конституционного контроля не осуществлялась.²²⁹ 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 1994 г. Но, как известно, Конституционный Суд смог реально приступить к реализации своих полномочий только в феврале 1995 г. с завершением формирования полного состава Конституционного Суда.

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 их конституционных функций.²³⁰ На данный момент эти

²²⁹ В результате, при отсутствии судебного контроля, развивалась опасная самостоятельная проверка соответствия старых нормативных актов Конституции РФ со стороны государственных органов и в первую очередь Президента РФ. После принятия новой Конституции России Президент Российской Федерации 24 декабря 1993 г. издал Указ «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». Этим указом были признаны недействующими и не подлежащими применению органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами более 40 нормативных правовых актов и их отдельных положений. Аналогичные действия предприняли и другие органы государственной власти Российской Федерации, самостоятельно отменившие или изменившие с целью приведения в соответствие с конституционными нормами свои акты. Здесь, на наш взгляд, в разрешении данных вопросов главную роль мог играть именно Конституционный Суд. См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. Под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1997, с. 688.

²³⁰ Относительно фазы, действовавшей до принятия Конституции РФ 1993, хотелось бы подчеркнуть аномалию своеобразных форм взаимоотношений Президента с некоторыми, надо подчеркнуть, не со всеми высшими органами судебной власти. Речь идет об указе Президента от 7 октября 1993 г. N. 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, элемент неполитизированности Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ были бы нарушенными.

пробелы²³¹ во многом заполнены или находятся в процессе заполнения, как мы увидим позже. Как следствие, судебные органы могут, безусловно, играть все более и более существенную роль в российской конституционной государственной жизни.

В России, естественно, как и в других странах, решения всех судебных органов обязательны на всей территории РФ для всех органов государственной власти.²³² Российские исследователи уделяли внимание еще одной проблеме неудовлетворительного положения в связи с выполнением решений судебных органов и в том числе Конституционного суда РФ. Кашепов В. П. замечает ²³³: «К сожалению, значительная часть судебных решений практически не исполняется,²³⁴ что не может не влиять отрицательно на состояние правосудия.²³⁵ Безусловно, очень положительно, что в декабре 2001 г. в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» внесены изменения,

²³¹ Не приняты еще, среди других, многие законы, регулирующие деятельность судов в Российской Федерации. Так, до сих пор не приняты федеральные 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» (завершается подготовка проекта в рабочей группе Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия).

²³² Например, см.: ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» ст. 6. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации.

²³³ 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.

²³⁴ Относительно вопроса о выработке механизма реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, выполнения его теми федеральными органами государственной власти, которым оно адресовано было предложено Тихомировым 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, указанных органов, виновных в неисполнении решения суда». См.: Тихомиров Ю. А. Концепция развития конституционного законодательства. В книге: Концепции развития российского законодательства. М., 1988, с.34.

²³⁵ Этой проблематике уделялось внимание на научно-практической конференции, проведенной в Москве 28 мая 2001 г. Точнее проблеме отсутствия «...норм, непосредственно устанавливающих полномочия Конституционного Суда давать прямые предписания иным государственным органам, которые по смыслу его решений должны предпринять меры в целях исправления ситуации, послужившей поводом к рассмотрению в Конституционном Суде конкретного дела». Об этом, см.: Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: По материалам научно-практической конференции. Москва, 28 мая 2001 г. М.: Городец, 2001, с. 75.

регламентирующие порядок приведения законов и других правовых актов в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ.²³⁶

Рассмотрим теперь основные характеристики высших судебных органов Франции. Главный орган судебной власти во Франции это Конституционный Совет²³⁷. 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 иных 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.²³⁸ Во Франции Высший Совет магистратуры возглавляет Президент Республики, Вице-председатель Совета – министр юстиции.²³⁹ Одна особенность французской системы²⁴⁰ -

²³⁶ См.: ФКЗ от 15 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 20 декабря.

²³⁷ Во Франции, по закону 1958, решения Конституционного Совета не подлежат обжалованию, обязательны для всех публичных властей (включая Президента Республики).

²³⁸ Ордонанс N. 58 – 1271 от 22 декабря 1958 г., 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.

²³⁹ 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

это весьма своеобразная 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.²⁴¹

Перед тем, как перейти к анализу конкретных основных направлений взаимодействия между Президентом и высшими органами судебной власти в анализируемых странах, хотелось бы еще затронуть одну особенность 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, который регулируется нормативными актами Президента.

Помимо Конституции и федеральных законов, российские суды руководствуются и иными нормативными актами при том условии, что они

заседаниях. Ордонанс N. 58 – 1271 от 22 декабря 1958 г., содержащий органический закон «О высшем совете Магистратуры». См. Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, ст. 275.

²⁴⁰ См.: Пилипенко А. Н. Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права N. 10/11, 1998, с. 5.

²⁴¹ Согласно статье 17 Декрета N 63 – 766 от 30 июля 1963 г. «В общем собрании Государственного совета может председательствовать Премьер – министр, а в его отсутствие – министр юстиции...».

не противоречат Конституции и федеральным законам; среди них и указы Президента, и постановления Правительства РФ.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. N. 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).²⁴² Конституционный Суд может также пользоваться правами, предоставляемыми ему заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении²⁴³ 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»²⁴⁴.

Некоторые указы и распоряжения Президента Российской Федерации, затрагивающие сферу судебной власти²⁴⁵, имели большое значение.²⁴⁶

²⁴² См.: Российская газета. От 28 декабря 1995 г. 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.

²⁴³ В 1994 г была создана комиссия при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Положение о Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. // СЗ РФ. – М., 1994. – N.13. Ст. 1475), которая за эти годы подготавливала вышеназванные договоры. Последние подписывались со стороны федеральной власти либо Президентом РФ, либо Председателем Правительства РФ. С внесением изменений в закон от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позже была предусмотрена процедура согласования (одобрения) договоров с законодательными органами.

²⁴⁴ См.: Ст. 3 ФКЗ N.1 от 21.07.94.

²⁴⁵ В этом содействует Совет по вопросам правосудия и судебной реформы при Президенте РФ. Здесь обсуждаются законопроекты, которые вносятся Президентом РФ по вопросам правосудия в Государственную Думу и проекты указов Президента РФ. Интересно отметить, как законодательная

Отметим, прежде всего, большое количество указов Президента РФ, в которых затрагивались вопросы материального обеспечения работы судов в России²⁴⁷. Относительно материального обеспечения работы судебной системы в России некоторые исследователи пишут: «Явно недостаточны материальные, а отчасти и правовые гарантии, необходимые для того, чтобы обеспечить суду достойное место в осуществлении власти.»²⁴⁸

Вопрос о финансировании судебной власти - это особый деликатный вопрос, он связан с возможностью проявления финансовой зависимости судебной власти от исполнительной.²⁴⁹

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”.²⁵⁰ В 1999 г. был принят Федеральный Конституционный закон «О военных судах в Российской Федерации», который внес очень положительную, на наш взгляд, поправку о передаче финансирования военных судов из Министерства обороны в Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

инициатива Президента может касаться сферы деятельности судебной власти. Наоборот, законодательная инициатива, которая предусмотрена Конституцией РФ для высших судебных органов, касается лишь вопросов ее ведения.

²⁴⁶ Приведем некоторые примеры: Указ Президента РСФСР «О создании условий деятельности Конституционного суда РСФСР» от 14 декабря 1991 г.; Указ Президента «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 7 октября 1993 г.; Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 1993 г. «Об упорядочении территориальной юрисдикции районных народных судов г. Москвы»; Указ Президента Российской Федерации от 2 декабря 1996 г. «О некоторых мерах по стабилизации положения в судебной системе Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 19 октября 1993 г. «Об упорядочении территориальной юрисдикции районных народных судов г. Москвы».

²⁴⁷ О необходимости принятия закона о нормативах финансирования судебной власти (предусмотренного ст. 33 Федерального конституционного закона «О судебной власти Российской Федерации») см.: Радченко В. И. Судебная реформа в России. // Ежегодник российского права 1999. М., 2000, с. 117.

²⁴⁸ См.: Энтин Л. М. Разделение властей опыт современных государств. М., 1995, с. 174.

²⁴⁹ Эти вопросы обсуждались на конференции в Институте законодательства и сравнительного Правоведения при Правительстве Российской Федерации. См.: Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: По материалам научно-практической конференции. Москва, 28 мая 2001 г. М.: Городец, 2001, с. 5.

²⁵⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1995 г. «О неотложных организационных мерах по ускорению проведения судебной реформы в Российской Федерации» // Российская газета. 1995, 25 мая.

Указ Президента Российской Федерации от 19 августа 1996 г. N. 1206. «Об обеспечении деятельности Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Указ Президента РФ от 15 сентября 1995 г. «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации»²⁵¹ установили, что обеспечение обслуживания судей возложено на Управление делами Президента Российской Федерации.

В ст. 34 Конституции Франции четко написано, что: «закон устанавливает нормы, относящиеся среди прочего к ... созданию новых судебных инстанций и статусу магистратов. Значит, в этой сфере должен действовать закон, а не акты регламентарного характера.»²⁵²

В США многие вопросы деятельности органов судебной власти устанавливались законами, а также прецедентами самого Верховного суда США.²⁵³

В России роль подзаконных актов выше, чем в США и во Франции.

§2. конституционно-правовые отношения в процессе формирования высших судебных органов.

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 исключений, 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

²⁵¹ См.: СЗ РФ. 1995. N. 38. Ст. 3668, 3670.

²⁵² Приведем некоторые наиболее важные законодательные акты, регулирующие статус судей и судебной власти в целом: Закон о Высшем совете магистратуры 1958 г., Закон о высокой палате правосудия 1959 г., Закон о Конституционном Совете 1958 г. Кодекс судостройства, утвержденный Декретом от 16 марта 1978.

²⁵³ В целом система федеральных судов установлена Актом о судостройстве 1789 года.

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, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Суды иных федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации единолично.²⁵⁴

Подсчитано, что Президент РФ назначает свыше пятнадцати тысяч судей.²⁵⁵ Как видим, в указанной процедуре только Президент РФ правомочен представлять кандидатуры судей Совету Федерации для назначения на должности судей трех вышеназванных судов.²⁵⁶ «Каждый кандидат в судьи названных судов обсуждается персонально не только в квалифицированных коллегиях судей, но и на заседаниях комиссии Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, а при необходимости и вызывается на такое заседание».²⁵⁷

²⁵⁴ Относительно назначений судей судов областного уровня, в июне 1994 года Председатели Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного Судов совместно представили в Государственную Думу пакет поправок к Закону о статусе судей. Проект предусматривал, что Президент будет производить назначения из списка кандидатов, представленного Верховным и Высшим Арбитражным Суда. 21 июня 1995 г. 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.

²⁵⁵ См.: Журнал российского права. N. 2 – 1999, с. 103.

²⁵⁶ Многие ученые с самого начала оценивали негативно монопольное 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». См.: политико-правовой анализ, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации по проекту Конституции Российской Федерации, одобренному Конституционным Собранием. В кн: Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной Комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации. Документы и материалы. М.: Республика. 1993.

²⁵⁷ 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 1994 г. // СЗ РФ. 1994. N. 14. Ст. 1625. Об этом, см.: Комментарий к конституции Российской Федерации/Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996, с.555.

Относительно правил об участии в процессе отбора кандидата на должность судьи, можно констатировать, что очень важной стадией является процесс прохождения кандидатуры через Администрацию Президента РФ.²⁵⁸

В США Президент имеет право по совету и с согласия Сената²⁵⁹ назначать судей Верховного суда (раздел второй статьи 2 Конституции США)²⁶⁰. «Верховный Суд США состоит из 9 судей, назначаемых Президентом по совету и с согласия Сената пожизненно».²⁶¹ Президент имеет возможность осуществлять свои назначения в Верховный суд только в случае открывшейся вакансии. По замечанию В. И. Лафитского, следует признать, что Сенат наиболее требовательно подходит к утверждению именно судей Верховного Суда.²⁶² Это - не просто формальность. Подсчитано, что за все время своего существования сенат отверг около 20% кандидатов в члены Верховного Суда США.²⁶³

Как в России, так и в США Президент старается назначить на посты федеральных судей близких к нему юристов. Как отмечает О. А. Жидков, в США специфический тактический подход Президента в вопросах

Практический опыт представления Президентом РФ Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей трех высших судов РФ, и в том числе Конституционного Суда РФ, показывает, что бывали случаи, когда первый Президент РФ предлагал дважды и даже трижды одну и ту же кандидатуру.

²⁵⁸ Более подробные данные о назначениях судей Конституционного Суда РФ, см. например: Кряжков В. А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Изд. Бек, М., 1998, с. 116.

²⁵⁹ 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 оснований назначать их во время перерывов в работе конгресса. Запретом на эти неконституционные действия стала резолюция сената от 1960 г. 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.

²⁶⁰ Необходимо одобрение двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума.

²⁶¹ Многими учеными пожизненное назначение рассматривается как реальная гарантия независимости членов Верховного суда от Президента и от Конгресса. Относительно продолжительности срока службы членов Верховного суда, надо иметь ввиду, что согласно решению конгресса от 1937 г., верховные судьи после 70 лет уходят в отставку (сохраняя за собой полное жалование и возможность работы в судах низшей инстанции).

²⁶² См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998., с. 161.

²⁶³ В США общая тенденция такова - когда Сенат выступает против какой-то одной кандидатуры, Президент не выдвигает вновь ту же кандидатуру, потому что известно по практике что она вряд ли пройдет. По некоторым статистическим данным, известно, например, что «из 136 назначений в Верховный Суд 26 были отвергнуты сенатом. Но все таки в трех случаях Президенты сумели преодолеть «вето сената» и после повторного назначения отвергнутой кандидатуры добивались в конечном счете «совета и согласия» сенаторов» (Жидков О.А. Верховный Суд США. Право и политика.. М. 1985, с. 47).

формирования судебных органов заключается в следующем: «Одним из способов, с помощью которого президенты пытаются уменьшить вероятность будущих политических коллизий с судьями Верховного Суда, является отбор кандидатов на судебские должности из лиц, принадлежащих к той же политической партии, что и сам Президент. Из 104 судей 92 принадлежали к той же политической партии, которую возглавлял назначивший их Президент...».²⁶⁴

Очевидно, что относительно назначений в другие судебные органы Президент США играет намного 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 Собрания.²⁶⁵ (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 выше указанную пропорцию. Необходимо учесть, что две трети назначений производятся по парламентской линии. С другой стороны, Президент имеет право назначения Председателя Конституционного Совета²⁶⁶, который обладает правом решающего голоса (статья 56). 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,

²⁶⁴ Жидков О.А.. Верховный Суд США. Право и политика. М. 1985, с. 41.

²⁶⁵ Кроме того, в состав Конституционного Совета входят по праву бывшие Президенты Республики (абзац второй статьи 56 Конституции).

²⁶⁶ Акт назначения Председателя Конституционного Совета Франции Президентом Республики, согласно ст. 19 Конституции, освобожден от какого-либо контрасигнции.

уменьшающий независимость председателя... в большинстве предложений о реформе Конституционного совета предлагается замена назначения главой государства выборами председателя членами Совета.²⁶⁷

Рассмотрим порядок формирования Высшего Совета Магистратуры, Председателем которого является Президент Республики. Конституция Франции (статья 65) возлагает на Президента председательствование в Высшем Совете Магистратуры. На последний возложены ордонансом N. 58-1721 от 22 декабря 1958 г. 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 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 председательствование Президента Республики в этом органе позволяет ему иметь естественное влияние на принятие его решений. В области правосудия Президент Республики назначает своими декретами, подлежащими контрасигнации, судей высших категорий. Назначение предлагается министром юстиции. Замечают 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».²⁶⁸

Конституция Франции содержит, кроме того, нормы, регулирующие деятельность Высокой Палаты правосудия (ст. 68 Конституции Франции). В порядке формирования этого специального судебного органа, который

²⁶⁷ См.: Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции организация и правовые аспекты деятельности. М., 1993, с. 71.

²⁶⁸ См.: Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980, с. 179.

решает вопросы юридической ответственности Президента, последний не участвует.

Конституционный Суд Италии также формируется при активном участии Президента Республики, который назначает пять из 15 его судей (статья 135 Конституции). Конституционная практика показывает, как Президенты Республики всегда старались взвешенно осуществлять предоставленное им право назначения, выбирая тех юристов, которые представляли различные политические коалиции.²⁶⁹

Кроме того, Президент Республики является председателем Высшего Совета магистратуры (статья 87 Конституции). В этом органе главная функция Президента республики состоит в том, чтобы обеспечивать высшие принципы Конституции. При осуществлении этих полномочий Президент Республики выполняет контрольную функцию гаранта конституционного строя, как часть этого органа.

Теперь хотелось бы более подробно проанализировать вопросы, касающиеся отношений Президентов и высших органов судебной власти в сфере контроля конституционности нормативных актов, толкования норм конституции и разрешении споров о компетенции, то есть в тех сферах, где действительно реализуется более интенсивно взаимодействие между вышеназванными органами.

§ 3 Правовые отношения Президента с высшими органами судебной власти в сфере судебного контроля

По статье 125 Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации по запросам некоторых государственных органов и в первую очередь Президента Российской Федерации²⁷⁰ разрешает дела о

²⁶⁹ В процессе подбора кандидата на пост судьи Конституционного Суда отсутствует предложение Правительства.

²⁷⁰ Среди других органов еще могут обратиться с запросом в Конституционный суд: Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, Правительство РФ, Государственная Дума РФ и т. д. Теоретически, по

соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, а также некоторых других нормативных правовых актов.

Указанная статья Конституции РФ предопределяет две прямые формы взаимоотношений между Президентом РФ и Конституционным Судом РФ.

С одной стороны, Президент РФ может обратиться с запросом в Конституционный Суд в целях разрешения 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 1992 г. – 1, в 1996 г. – 3, в 1997 г. – 5, 1999 г. – 1), которые были рассмотрены на его заседаниях.

Здесь следует подчеркнуть, что в действительности Президент РФ обращался в Конституционный Суд с запросами о проверке конституционности далеко 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 плохо согласуются с функцией Президента как гаранта Конституции РФ.

Конституции, Правительство РФ может оспаривать в Конституционном Суде нормативные акты Президента. Такого не было, и вряд ли будет, так как это породило бы новый характер отношений между Президентом и Правительством, где второе оказалось бы в очень слабом положении перед Президентом РФ.

С другой стороны, статья 125 уполномочивает Конституционный Суд РФ проверять конституционность нормативных актов Президента РФ²⁷¹ по запросам ряда государственных органов, в том числе Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. По некоторым данным²⁷² за период с ноября 1991 года по сентябрь 2001 года Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено 17 дел о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации.²⁷³ 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. Конкретный пример - Указ от 25 января 1995 г. «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края».²⁷⁴ 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

²⁷¹ В первый период деятельности Конституционного Суда РФ (1991-1993 гг.) некоторые указы Президента РФ были в той или иной части признаны не соответствующими Конституции. В частности, был признан неконституционным Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР».

²⁷² Данные приводятся на основании справки, подготовленной Управлением судебных заседаний Конституционного Суда Российской Федерации // Архив Конституционного Суда российской Федерации, 2001.

²⁷³ После октября 1993 г. Конституционный суд не признал неконституционным ни один из указов Президента.

²⁷⁴ См.: Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1995 – 1996/ Состав. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М. 1997, с. 160-162.

Конституционный суд может воспользоваться, а может и не воспользоваться во взаимоотношениях с иными органами государственной власти, в том числе с Президентом.²⁷⁵

В США также Верховный суд 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 решения 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».²⁷⁶

Дополнительно Верховный суд США имеет право решать, что является, а что не является «существенным федеральным вопросом». Такое право является инструментом политики в широком смысле слова.²⁷⁷

Практика Конституционного Суда РФ знает и иную форму взаимодействий между Президентом и Конституционным Судом РФ. Речь идет об указах Президента Российской Федерации, предусматривающих меры 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 N. 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в

²⁷⁵ 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 N. 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.

²⁷⁶ См.: Филиппов С. В. Судебная система США. М., 1980, с. 73.

Удмуртской республике».²⁷⁸ Представляет интерес комментарий судьи Конституционного Суда РФ Витрука Н. В. по этому поводу: «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...».²⁷⁹ Количество таких специфических указов очень небольшое, хотя в российской реальности существует очень много примеров неисполнения решений Конституционного суда. Интересно мнение В. О. Лучина, который в качестве судьи Конституционного суда знает по собственному опыту полезность и необходимость использования такого эффективного инструмента со стороны Президента РФ, как гаранта Конституции. В этой связи он пишет относительно президентского Указа от 10 марта 1997 года N. 193. по реализации постановления Конституционного Суда по так называемому «удмуртскому делу»: «К сожалению, по многим другим решениям Конституционного Суда, не исполняемым добровольно, указы Президента не издавались».²⁸⁰ Здесь, в этом государственном механизме, во-первых, можно подчеркнуть, что, хотя Постановление Конституционного суда РФ как нормативный акт несомненно выше подзаконного акта – Указа Президента, тем не менее, на самом деле Конституционный Суд нуждается в нормативном акте низшего

²⁷⁷ См.: Филиппов С. В. Судебная система США. М., 1980, с. 68.

²⁷⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N. 10. Ст. 1130.

²⁷⁹ 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. N. 1. С. 23-25.

²⁸⁰ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. с. 461.

уровня для реализации его постановления. Второй аспект: изданием указа такого типа, в конечном итоге реализуется фактически толкование Президентом РФ постановления Конституционного Суда, со всеми потенциальными рисками, отсюда вытекающими.

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; приостановить действие актов органов исполнительной власти, признанных Судом неконституционными или основанных на положениях закона, противоречащих Конституции; дать необходимые поручения Правительству, другим федеральным органам исполнительной власти; обратиться к Генеральному прокурору России с просьбой о принятии эффективных мер (статья 165 Кодекса об административных правонарушениях)²⁸¹. Ненадлежащее отношение к решениям Конституционного Суда может стать поводом для применения к должностному лицу мер дисциплинарной ответственности, вплоть до его освобождения от занимаемой должности.²⁸² В этом отношении Конституционный суд нуждается в содействии Президента как гаранта Конституции для реализации его постановлений.

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

²⁸¹ См. соответствующий Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 1997 г. N - 193 // СЗ РФ. 1997. N.0. ст. 1130.

²⁸² См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. N. 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» // СЗ РФ. 1996. N. 24. Ст. 2868.

исполнения решений судебных органов принимает в конечном итоге министр юстиции после получения соответствующей санкции от Президента.²⁸³

В России с 1997 в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N. 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» и от 21 июля 1997 г. N.118-ФЗ «О судебных приставах»²⁸⁴ 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».

Во Франции также предусмотрено право Президента обращаться в Конституционный Совет для проверки конституционности некоторых нормативных актов, но здесь правоотношения в этой области между Президентом Республики и Конституционным Советом²⁸⁵ немного иные. По статье 61 Конституции Франции Президент может передать²⁸⁶ законы до их промульгации в Конституционный совет²⁸⁷ для проверки их соответствия Конституции.²⁸⁸

Конституционный Совет Франции осуществляет контроль за конституционностью органических и текущих (обычных) законов, но не за конституционностью актов Президента. Таким образом, во Франции

²⁸³ Более подробно о конкретных примерах использования судебных исполнителей в США см.: Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994, с. 96.

²⁸⁴ СЗРФ. 1997. N. 30. Ст. Ст. 3591, 3590.

²⁸⁵ О Конституционном совете подробно см.: Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. М., 1993.

²⁸⁶ Этот акт главы государства освобожден от контрасигнации и, соответственно, правительственной ответственности не вызывает.

²⁸⁷ «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 N. 58 – 10767 от 7 ноября 1958 г., содержащий органический закон о Конституционном Совете. См.: Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 249.

²⁸⁸ «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». См.: Крутоголов М. А. Правовое положение. «Наука». М., ст.15.

Конституционный Совет в этой конкретной сфере 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 оценивать контроль за конституционностью законов как своеобразную косвенную форму контроля и за Правительством.

Следует отметить также следующую форму контроля. 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. В своих решениях Государственный Совет нередко ссылается на «общие принципы права», закрепленные в преамбуле Конституции Франции 1946 г.²⁸⁹ Так реально развивалась со временем конституционная практика во Франции, хотя и без конституционного основания.

В некоторых странах конституционность актов, издаваемых исполнительной властью, проверяется в рамках органов административной юстиции.²⁹⁰ «Во Франции, к примеру, административная юстиция сформировалась в недрах администрации и в настоящее время в значительной мере связана с нею. Законом от 16 –24 августа 1790 г. о судебной организации, которым, по существу, впервые были заложены правовые основы административной юстиции, разграничение судебных и административных функций проводится таким образом, что фактически

²⁸⁹ См.: Гранат Н. Л. Основные правовые системы прошлого и настоящего. В книге: Теория права и государства. Под ред. В. В. Лазарева. М., 2001, с. 349.

²⁹⁰ См.: Пилипенко А. Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал российского права N 11 – 1997, с. 122.

администрация выводится из-под судебного контроля».²⁹¹ Кроме того, многими специалистами подчеркивается весьма существенно влияние исполнительной власти на административную юстицию Франции.²⁹² Однако, в настоящее время, как отмечает Н. М. Касаткина, апелляционная юрисдикция Государственного Совета сужена из-за передачи значительной части его полномочий в этой сфере апелляционным судам.²⁹³

В целом, следует отметить, что в большей части государств сохраняется достаточно высокая степень зависимости органов административной юстиции от органов исполнительной власти. Так, описывая органы административной юстиции в США, В. И. Лафитский приходит к выводу о том, что «они находятся в определенной, нередко – в весьма серьезной, зависимости от формирующих их органов».²⁹⁴

В России Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено административное судопроизводство и образование соответствующих федеральных специализированных судов.²⁹⁵ По мнению специалистов, создание административных судов может повлечь некоторые изменения и в объеме юрисдикции арбитражных судов. Речь идет о праве Высшего Арбитражного Суда РФ²⁹⁶ рассматривать в первой инстанции дела о

²⁹¹ Можно еще обратить внимание на то, что Президент Франции участвует в процессе формирования административных апелляционных судов. Эти назначения производятся декретом Президента Республики по предложению отборочной комиссии, возглавляемой председателем судебной секции Государственного Совета. (Глава II. Формирование административных апелляционных судов и комплектование их личного состава Закона N. 87 – 1127 от 31 декабря 1987 г. О реформе судебного административного разбирательства). См. Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 270.

²⁹² См. например: Пилипенко А. Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал российского права N 11 – 1997, ст. 122.

²⁹³ 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, ст. 95.

²⁹⁴ См.: Лафитский В. И. Административная юстиция в США // Журнал российского права N7 – 1997, с. 14.

²⁹⁵ Среди административных судов, входящих в систему судов общей юрисдикции, – судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ.

²⁹⁶ Арбитражный суд Российской Федерации: рассматривает дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента Российской Федерации... не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан» (статья 10 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г.).

признании недействительными ненормативных актов Президента РФ, палат Федерального Собрания и Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.²⁹⁷

Предметом проверки конституционности нормативных актов являются акты не только внутреннего, но и международного права. Так, статья 54 Конституции Франции регламентирует следующую форму взаимоотношений между Президентом Республики и Конституционным Советом: «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».

Как известно, в России также предусмотрены аналогичные взаимоотношения Президента и Конституционного Суда. По запросу Президента РФ Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (статья 125 Конституции РФ). Практика рассмотрения таких дел в Конституционном Суде еще не сложилась.

В США осуществление конституционного надзора, которое, по мнению многих ученых, является главной функцией Верховного суда, не отражена 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.

²⁹⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001, ст. 187.

Действительно, Верховный Суд может признать неконституционным любой закон, принятый Конгрессом,²⁹⁸ и любой указ, изданный Президентом.²⁹⁹

Однако следует учесть, что далеко не все факты нарушения Конституции рассматриваются Верховным судом США. Большая их часть остается вне поля зрения судебной власти.³⁰⁰

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.³⁰¹

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

²⁹⁸ Конституционный надзор имеет весьма широкий масштаб. За 200 лет своей деятельности (1791 – 1990) Верховный Суд признал неконституционными полностью, либо частично 125 законов Конгресса, 1059 нормативных актов штатов, 117 ордонансов местных органов власти». См.: Лафитский В. И. Конституционный надзор в США. В книге: Очерки конституционного права иностранных государств. М.: «Спарк», 1999, с.276.

²⁹⁹ Конкретный пример: в 1952 году Верховный суд признал противоречащим Конституции исполнительный приказ (указ) президента Г. Трумэна, установивший в ходе войны США в Корею контроль федерального правительства за ведущими сталелитейными предприятиями. Об этом см.: Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. Юридическая литература, М., 1994, с.95. См. также: Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в американское право. М., 1997, ст. 236.

³⁰⁰ См.: Лафитский В. И.. Конституционный надзор в США/ Очерки конституционного права иностранных государств. М. 1999, с. 276.

³⁰¹ См.: Энтин Л. М. Разделение властей опыт современных государств. М., 1995, с. 60.

лица обязаны только рассмотреть предложение Суда, но не обязаны приостанавливать действие оспариваемого акта или процесс вступления в силу оспариваемого международного договора.

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». ³⁰²

Логика этой статьи Конституции РФ требует, чтобы Президент РФ во всех случаях приостановления указанных актов, обращался в соответствующий суд для окончательного решения спора. Однако практика во время первого Президента РФ показала, что он после приостановления вышеназванных актов самостоятельно решал эти вопросы, не обращаясь в соответствующий суд. ³⁰³

В этой связи любопытно обратить внимание на то, что в содержании этих указов речь идет всегда о приостановлении актов, но не о решении этого вопроса соответствующим судом. Значит, де-факто без запроса со стороны Президента в суд такое приостановление является окончательным, а не временным. По своему содержанию это полномочие отличается от аналогичного полномочия Конституционного Суда. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов до решения вопроса соответствующим судом. Конституционный суд Российской Федерации

³⁰² Приведем только один пример: Президент РФ приостановил действие постановления главы администрации Белгородской области от 16 декабря 1998 г. «О чрезвычайных мерах по стабилизации рынка продовольствия в области».

³⁰³ Конкретный пример: Указ Президента от 19 мая 1994 года, которым было приостановлено действие указа Президента Республики Саха (Якутия) от 14 марта 1994 года N. 743 «О регулировании некоторых вопросов налогообложения физических лиц» как не соответствующий федеральным законам и Конституции РФ. И в этот раз Президент РФ не передал дело на рассмотрение соответствующего суда.

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 нормативные акты Правительства (часть третья статьи 115 Конституции РФ). Интересно подчеркнуть, что Президент может отменить неконституционный акт Правительства РФ по собственной инициативе, тогда как Конституционный Суд может его признать недействительным, 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 акты только с точки зрения их соответствия Конституции РФ.

Теперь рассмотрим подробнее 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 1995 г., 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 вторым 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 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».³⁰⁴

Действительно, проблема в основном заключается в отсутствии развитой судебной практики в сфере проверки ненормативных актов Президента. Вторая проблема, по нашему мнению, 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 подпадают под юрисдикцию Верховного Суда РФ, который также предоставлено право рассматривать

³⁰⁴ См.: Лучин В. О. Мазуров А. В. Указы Президента РФ. М., 2000, с. 91 - 93.

дела об оспаривании как нормативных, так и ненормативных актов Президента РФ (статья 27 ГПК).

Указанные полномочия судов общей и арбитражной юрисдикции основываются на положениях части второй статьи 120 Конституции РФ: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствия 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, согласно пункту 1 части 3 статьи 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»³⁰⁵ установлено, что Военная коллегия Верховного Суда рассматривает в первой инстанции дела об оспаривании ненормативных актов Президента, касающихся прав и свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы.

Вместе с тем, по нашему мнению, окончательной ясности в вопросе о судебных формах контроля за конституционностью указов Президента 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).

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. Но практика в России показывает, что иногда издаются распоряжения, содержащие нормативные предписания.³⁰⁶ Фактически это

³⁰⁵ См.: Российская газета. 29 июня 1999.

³⁰⁶ Приведем один конкретный пример: Положение об управлении делопроизводством Администрации Президента РФ от 4 марта 1994 г. Собрание актов Президента и Правительства РФ 1994. 10. ст. 824.

пример, когда реально существующий нормативный акт не может оспариваться в Конституционном Суде РФ, несмотря на то, что он противоречит Конституции РФ. 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.³⁰⁷

Существуют примеры, когда органы судебной власти РФ проверяли законность ненормативных указов Президента РФ.³⁰⁸

В любом государстве нормативные и ненормативные акты Президента, как и любого другого органа, должны потенциально подпадать под всеобъемлющий эффективный судебный контроль.

Следует 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 критический комментарий: «Такое право конституционных судов предусмотрено во многих других странах. Нашему Конституционному Суду сегодня в этом отказали... Отсутствие таких полномочий вообще звучит неуважительно в отношении Конституционного Суда».³⁰⁹

³⁰⁷ 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».

³⁰⁸ Президент РФ издал указ от 23 декабря 1994 г. 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 1996 г. Президент восстановил В. И. Черепкова в прежней должности. См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. Под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1997, с. 508.

³⁰⁹ 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, N. 5, с. 12.

В США существует проверка конституционности действий (или, наоборот, бездействия) должностных лиц и федерации, и отдельных штатов. В качестве примера можно привести решение Верховного суда США 1974 г. 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.³¹⁰

Следует еще 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». Таким образом, эта норма ограничивает возможности конституционного контроля. Под его действие подпадают только законы. Иные акты, в том числе Президента РФ, которые и теоретически, и практически могут нарушать конституционные права и свободы, под юрисдикцию Конституционного Суда не подпадают.

В этом отношении компетенция Конституционного Суда РФ выглядит более ограниченной по сравнению с компетенцией не только Верховного Суда США, но и Конституционного Суда Италии.

Конституционный Суд Италии выносит решения о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей. Относительно актов государства, имеющих силу закона, то здесь речь идет о тех актах Правительства, которые предусмотрены в статьях 76 и 77 Конституции и которые согласно статье 87 Конституции издаются и

³¹⁰ Более подробно об «уотергейтском деле» см.: Жидков О. А. Верховный суд США. Право и политика. М. 1985, с. 80.

подписываются Президентом Республики (декреты, имеющие силу закона). А в теоретическом плане все акты Президента Республики, включая те, которые являются по существу президентскими (назначение пожизненных сенаторов, назначение судей Конституционного Суда, послания и т. д.), подведомственны Конституционному Суду.

§4. Конституционно-правовые отношения Президента с высшими судебными органами в сфере толкования Конституции.

Перейдем к рассмотрению возможных взаимоотношений Президента РФ с высшими судебными органами в сфере толкования Конституции.

Существует обоснованное мнение о том, что форма правового закрепления властных полномочий Президента РФ такова, что их истинные пределы нельзя установить без углубленного анализа касающихся его компетенции постановлений Конституционного Суда РФ³¹¹ и государственной практики. Действительно, именно в решениях Конституционного Суда РФ содержится и может вообще 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 США, Великобритании и др., где существует прецедентное право. Вместе с тем, как обоснованно

³¹¹ По вопросу о применении части 3 ст. 81 см. Определение Конституционного Суда РФ от 05. 11. 1998 N. 134-0.

О толковании пункта «б» ст. 84 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11. 11. 1999 N. 15-П.

О толковании статьи 91 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11. 07. 2000 N. 12-П.

О толковании частей 2 и 3 статьи 92 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N. 10-П.

О толковании части 2 ст. 92 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000- N. 12-П.

О толковании части 4 111 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N. 28-П.

О толковании части 3 ст. 117 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12. 04.1995 N. 2-П.

пишет Т. Я. Хабриева: «грань, которая отделяет акты толкования норм Конституции от настоящего правотворчества, является довольно тонкой».³¹²

Официальное толкование норм Конституции 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 (отметим, что в их число 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.³¹³

Приведем конкретные примеры таких постановлений Конституционного Суда РФ³¹⁴. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»³¹⁵ закрепило за Президентом право оформлять новое наименование субъекта федерации.

³¹² 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.

³¹³ 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».

³¹⁴ Многие вопросы относительно, например, статуса Президента, его отношений с законодательной властью, осуществления полномочий, их срока и досрочного прекращения нашли отражение в некоторых постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации: от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании части 4 ст. 111 Конституции РФ (СЗ РФ. 1998. N. 52. Ст. 6447); от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (п. «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ (СЗ РФ. 1999. N. 6. Ст. 3773); от 6 июля 1999 г. по делу о толковании статьи 92 (части 2 и 3) Конституции РФ (СЗ РФ. 1999. N. 29. Ст. 3773); от 11 ноября 1999 г. по делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) (СЗ РФ. 1999. N. 47. Ст. 5787); от 11 июля 2000 г. по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ (СЗ РФ. 2000. N. 29. Ст. 3118); определение Конституционного суда РФ от 5 ноября 1998 г. по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ (СЗ РФ. 1998. N. 46. Ст. 5701).

³¹⁵ СЗ РФ. 1995. N. 11. Ст. 4408.

С нашей точки зрения, данное Постановление Конституционного Суда РФ 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 N. 12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.³¹⁶

В США со временем Верховный суд 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.³¹⁷ В американской действительности получается, что «на формы толкования Конституции США непосредственное влияние оказывают особенности ее конституционной регламентации. Лаконичность и неопределенность конституционных формул дают возможность вкладывать в них тот смысл, который далеко отходит от намерений «Отцов-основателей».³¹⁸

Во Франции процесс толкования Конституции реализуется Конституционным Советом в тех случаях, когда ему передаются на рассмотрение законы и регламенты палат Федерального Собрания в порядке, предусмотренном статьей 61 Конституции.

В Конституции Италии, в отличие от Конституции России, нет норм о предоставлении Конституционному Суду права толковать Конституцию. Но все-таки именно Конституционный Суд, и больше никакой иной орган, осуществляет толкование Конституции тогда, когда он выносит решения по

³¹⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N. 29. Ст. 3118.

³¹⁷ И в процессе толкования законов вольно или не вольно затрагиваются часто политические вопросы. «Толкование закона американским судом – в первую очередь Верховным Судом США – это толкование прежде всего политическое, это приспособление закона к обстоятельствам данного времени». См.: Филиппов С. В. Судебная система США. М. 1980, с. 83.

спорам о компетенции между различными органами, по делам о спорах о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства.

§5. Правовые отношения Президента с высшими органами судебной власти в сфере разрешения споров о компетенции.

Президент РФ и высшие органы судебной власти интенсивно 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.³¹⁹ Один конкретный пример - Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. 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 Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». Интересно обратить внимание на последствия подобных постановлений Конституционного Суда РФ. Президенту РФ было предписано Конституционным Судом подписать закон, что и было исполнено.³²⁰ 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

³¹⁸ См.: Лафитский В. И. Конституционный надзор в США/ Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999, с.272.

³¹⁹ 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, а Президент Российской Федерации также в случае, предусмотренном статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

³²⁰ См.: Конституционный Суд Российской Федерации: постановления определения 1997 – 1998 гг. Отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 2000, с.230.

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.³²¹ С другой стороны, Президент РФ может обратиться в Конституционный Суд РФ для рассмотрения дел по спорам о компетенции между федеральными органами государственной 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,³²² а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда».³²³ Помимо Конституционного таким соответствующим судом может быть Верховный Суд РФ.³²⁴

³²¹ 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 1995 г. N. 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». М.: Норма, 2000. Отв. Ред. В. И. Радченко. 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, том. 1. Отв. Ред. Б. С. Эбзеев, М.: Юристъ, 2000, с. 201.

³²² Стоит обратить внимание на то, что данная статья не уполномочивает Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации.

³²³ 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).

³²⁴ Так, Верховный Суд Российской Федерации, например, уполномочен рассматривать по первой инстанции дела по разрешению споров, переданных ему Президентом в соответствии со ст. 85

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 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 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.³²⁵

Во Франции в Конституции урегулированы споры о компетенции между Правительством и Парламентом. Именно Конституционному Совету пришлось играть решающую роль в решении подобных конфликтов между законодательной и исполнительной властью, главой которой (кроме возможной ситуации «сожительства») является Президент Республики.³²⁶

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.³²⁷ Если Совет это подтверждает, акты, принятые в форме закона, могут быть изменены декретом Правительства.³²⁸

³²⁵ В сферах разрешения споров между органами государственной власти РФ, интересно отметить как Государственная Дума приняла в декабре 1995 г. Федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», но отклоненный Советом Федерации в январе 1996 г.. (Этот проект был инициирован и разработан первым зам. Директора ИзиСП при Правительстве Российской Федерации. См.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец. М., 2000.

³²⁶ Почти за 30 лет деятельности Конституционного совета: на 20 февраля 1988 г. 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, ст. 92.

³²⁷ «Расчитано, что с ноября 1959 г. по сентябрь 1985 г. 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, т. е. Принимал законы по вопросам, отнесенным ст. 34 Конституции к его компетенции». 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, ст. 86.

³²⁸ Относительно ст. 37 Конституции Франции пишет Пилипенко А. Н. «Однако, предоставив правительству ст. 37 Конституции сильное средство защиты от «произвола» парламента, Конституция V

Конституционный совет Франции осуществляет контроль за разграничением компетенции между исполнительной и законодательной властью и в ряде других случаев.³²⁹

Как отмечалось выше, большую роль в разрешении споров о компетенции играет Государственный Совет Франции. Это - особый орган административной 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.³³⁰

В спорах о компетенции между различными властями власти право выносить окончательные решения принадлежит также Конституционному Суду Италии.

Президент Республики имеет право обратиться в Конституционный Суд с запросом о разрешении спора о компетенции между ним и иными органами государственной власти. Как установлено в постановлении Конституционного Суда Италии п. 129 от 24/6/1981³³¹, Президент Республики уполномочен обратиться в Конституционный Суд за защитой своей самостоятельности и сферы той компетенции, которые предусмотрены Конституцией.

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. Таким образом, конституционный механизм защиты сфер законодательной и исполнительной властей от взаимных нарушений далеко неравноценен 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

³²⁹ «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).

³³⁰ Ордонанс N. 45 – 1708 от 31 июля 1945 г. «О Государственном совете». См. Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 259.

³³¹ Gazzetta Ufficiale 10/07/1981.

Президент Республики был в двух случаях одной из сторон в спорах о компетенции. На основе этого можно сделать вывод, что такие споры происходят в чрезвычайных, исключительных случаях.

Один прецедент имел место в 1981 г., когда Конституционный Суд вынес постановление по спору о компетенции между различными властями государства (n. 129/1981).³³² Президент Республики, Палата Депутатов и Сенат Республики совместно обратились в Конституционный Суд с запросом о решении дела, касающегося декрета Счетной Палаты, который подвергал бухгалтерскому контролю казначеев Президента Республики, Палаты Депутатов и Сената Республики. Конституционный Суд постановил, что Счетная Палата не вправе подвергать бухгалтерскому контролю вышеназванные органы и, соответственно, аннулировал декрет Счетной Палаты.

Следующий прецедент имел место в 1995 г., когда министр юстиции Ф. Манкусо обратился в Конституционный Суд с запросом о разрешении спора о компетенции Президента Республики.³³³

§6. Иные правовые отношения Президента с высшими органами судебной власти.

После рассмотрения наиболее существенных форм взаимоотношений между Президентом и высшими органами судебной власти хотелось бы затронуть некоторые иные формы взаимодействия вышеназванных органов в таких ситуациях, как чрезвычайное положение, проведение референдума, помилование и т. д.

Проанализируем особые формы взаимоотношений, возникающих между Президентом и высшими органами судебной власти в режимах

³³² Gazzetta Ufficiale 10/07/1981.

³³³ Оспаривался декрет Президента Республики от 19 октября 1995 г., которым он давал поручение по должности министра юстиции ad interim Председателю Совета Министров Л. Дини. Подробнее об этом: GU n. 48, 22/11/1995.

чрезвычайного положения. По мнению Ковачева Д. А.: «Юридическая регламентация этого режима – гарантия против произвольной деятельности государственных органов при чрезвычайных ситуациях и является неотъемлемым элементом правового государства».³³⁴ Действительно, отсутствие пробелов в этом режиме и четкая регламентация всех возможных каналов сдерживания президентских полномочий, в том числе со стороны органов судебной власти, является приоритетной необходимостью.

Во Франции Конституционный Совет высказывает мнение о возможном применении Президентом Республики мер, предусмотренных статьей 16 в случае чрезвычайного положения.³³⁵ Кроме того, Конституционный совет консультирует главу государства³³⁶ по поводу тех или иных мер, применяемых при чрезвычайном положении.³³⁷ Конституционный совет не может высказываться по вопросу о конституционности актов, принятых Президентом на основе статьи 16. Конституция предусматривает проведение только консультаций, в ходе которых Конституционный совет может высказать свое мнение,³³⁸ которое мало обязывает Президента.

В отношении таких консультаций следует отметить следующее. Они ограничиваются кругом тех задач, которые определены статьей 16 Конституции: применяемые Президентом Франции меры «должны быть продиктованы стремлением предоставить в кратчайшие сроки

³³⁴ См.: Ковачев Д. А. О правовых институтах чрезвычайного режима в зарубежных государствах // Право и экономика. N. 12, 1996, с. 72.

³³⁵ «Когда согласно абзацу первому статьи 16 Конституции за консультацией обращается Президент, Конституционный Совет собирается немедленно». (ст. 52/ орд. N 58 – 1067 от 7 ноября 1958 г. содержащий органический закон «О Конституционном Совете»).

³³⁶ Ст. 16 К. Франции «Когда институты республики, независимость нации, целостность ее территории оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных публичных органов прекращено, Президент Республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также Конституционным советом».

³³⁷ Мнение Конституционного Совета, в силу ст. 53 Органического закона от 7 ноября 1958 г. о Конституционном совете, должно быть мотивированным, выражено в письменной форме и опубликовано в Официальном вестнике. Journ al officiel. Lois et decrets. 1958. 9 novembre.

конституционным публичным органам возможность для выполнения их задач». Консультации с Конституционным Советом имеют конфиденциальный характер.³³⁹ Как отмечают специалисты, они «никаких юридических последствий для Президента не имеют». И их «значительно проще проигнорировать».³⁴⁰

Тем не менее, такие консультации должны проводиться. В этой связи следует отметить следующее. Эффективность консультаций зависит не только от юридической силы тех рекомендаций, которые высказаны при их проведении. Немалое значение имеют другие факторы, например, авторитет Конституционного Совета на данном историческом этапе, соотношение политических сил и т.д.

В России право объявлять чрезвычайное положение³⁴¹ на всей территории страны или в отдельных ее местностях принадлежит Президенту РФ (ст. 88 Конституции РФ).³⁴² Правосудие в условиях чрезвычайного положения в основном осуществляется в нормальном, обычном режиме.³⁴³

Вмешательство высших судебных органов РФ предусмотрено лишь в особых случаях невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Только тогда Верховный Суд РФ или Высший Арбитражный

³³⁸ В отличие от его заключения, требуемого по вопросу о применении ст. 16, это мнение не должно быть ни мотивировано, ни опубликовано.

³³⁹ По статье 54 Органического закона «О Конституционном совете» эти консультации являются секретными и конфиденциальными.

³⁴⁰ См.: Пилипенко А.Н. Институты чрезвычайного режима во Франции // Право и экономика. N. 7/8, 1997, с.104.

³⁴¹ В России Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» был подписан Президентом 30 мая 2001г. Комментарии к нему см.: Домрин А. Н. «Бюллетень Совета Федерации». 01.02.02, с. 4.

³⁴³ Правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. На указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с главой 7 Конституции Российской Федерации - статья. 35 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

Суд³⁴⁴ РФ могут решить в соответствии с их компетенцией возможное изменение территориальной подсудности дел, рассматриваемых в судах.³⁴⁵

В России Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» предусматривается, что «чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер» (статья 3).

В США Президент вводит чрезвычайный режим изданием Прокламаций о введении чрезвычайного режима. Интересно отметить, что в США, во-первых, основания для введения чрезвычайного режима на федеральном уровне устанавливаются не только актами Конгресса, но и актами Президента США³⁴⁶ и прецедентами Верховного суда США.³⁴⁷ В некоторых случаях введение чрезвычайного режима на территории отдельных штатов не было в полной мере обоснованным. При этом, как отмечает Лафитский В. И.³⁴⁸, «Верховный суд США нередко отказывается в признании прямых нарушений Конституции со стороны Президента. Так, например, в ряде случаев чрезвычайное положение на территории отдельных штатов, вызванное внутренними беспорядками; вводилось Президентом не только без обращения, но и вопреки воле губернаторов штатов».³⁴⁹

³⁴⁴ См. ст. 35 - осуществление правосудия на территории, на которой введено чрезвычайное положение – Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении». СЗ РФ. 2001. N. 23. Ст. 2277.

³⁴⁵ В условиях чрезвычайного положения продолжают действовать суды общей юрисдикции, что гарантирует защиту граждан от незаконных или дискриминационных действий, поскольку согласно части третьей ст. 118 Конституции РФ создание чрезвычайных судов не допускается. Об этом, например, см.: Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998, с. 498.

³⁴⁶ Многие вопросы чрезвычайного режима регламентируются актами президента США (например, Исполнительным приказом N. 1051 от 27 сентября 1963 г. «О функциях Службы чрезвычайной готовности»).

³⁴⁷ Об этом и о законодательных актах, регулирующих вопросы чрезвычайного режима см.: Касаткина Н. М., Лафитский В. И. Правовые институты чрезвычайного режима в США.. Право и экономика. N. 12, 1996, с. 74.

³⁴⁸ См.: Касаткина Н. М. Лафитский В. И. Правовые институты чрезвычайного режима в США.. Право и экономика. N. 12, 1996, с. 75.

³⁴⁹ Относительно функций судебных органов во время прекращения чрезвычайного режима, интересно отметить, что с момента прекращения чрезвычайного режима утрачивают силу все права и полномочия

Теперь перейдем к правоотношениям Президента РФ и высших органов судебной власти при назначении референдума. Как известно, Президент РФ назначает референдум, но статья 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» предусматривает дополнительное полномочие Конституционного Суда России – проверять по запросу Президента Российской Федерации до назначения референдума соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ.³⁵⁰ Если решение носит положительный характер, Президент в течение 15 дней обязан назначить референдум. Важно подчеркнуть, что в случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры, предусмотренные Федеральным Конституционным Законом, прекращаются.³⁵¹ В общем можно отметить, что в этой сфере существенные контрольные прерогативы имеет не столько Конституционный суд РФ, сколько Центральная Избирательная Комиссия³⁵² Российской Федерации, некоторые члены которой назначаются Президентом РФ³⁵³

государственных органов и должностных лиц, введенные на время действия чрезвычайного режима, но указанное требование не распространяется на предъявленные судебные иски и начавшиеся судебные процессы, которые проходят в рамках должной правовой процедуры во время действия чрезвычайного режима. Об этом см.: Касаткина Н. М. Лафитский В. И. Правовые институты чрезвычайного режима в США. Право и экономика. N. 12, 1996, с. 76.

³⁵⁰ Ст. 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» предусматривает: «Референдум Российской Федерации назначает Президент Российской Федерации. До принятия такого решения Президент РФ в течение 10 дней со дня поступления к нему документов и приложенных к нему материалов направляет их в Конституционный суд РФ с соответствующим запросом... В течение месяца Конституционный Суд РФ направляет Президенту соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию. СЗ РФ, 1995, N. 42, ст. 3921.

³⁵¹ См.: Федеральные конституционные законы. Федеральное законодательство. Российская Федерация. 1998, с. 59.

³⁵² В процессе проверки проведения референдума ЦИК взаимодействует с Президентом РФ, которому направляет все документы референдума со своим заключением (см. статью 9 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

³⁵³ Об этом см. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В США совсем другое положение - институт референдума предусмотрен только конституциями и законодательством штатов (а также хартиями местного самоуправления).

Во Франции в случае назначения общенационального референдума роль Конституционного Совета Франции заключается в наблюдении за его проведением. Но здесь Конституционный Совет взаимодействует не с Президентом, а с Правительством.³⁵⁴

В Италии Президент Республики назначает народный референдум в случаях, предусмотренных Конституцией (статьи 75 и 138). Какой-либо дискреционной властью он не обладает. Инициатива исходит либо от избирателей, либо от пяти областных советов, либо от одной пятой состава какой-либо палаты Парламента. Конституционный Суд имеет возможность повлиять на те конституционно-правовые отношения, которые складываются в этой сфере. Конституционный закон п. 1, 1953 г. дает ему право высказаться по вопросу о допустимости проведения референдума о полной или частичной отмене закона или акта, имеющего силу закона (статья 75 Конституции)

Следующая разновидность конституционно-правовых отношений в сфере правосудия – это помилование, посредством которого Президент может полностью или частично освободить от наказаний, назначенных судом.

В США Президенту предоставлено право осуществлять помилование, освобождение от судебного преследования и смягчение наказания. Эти полномочия он осуществляет самостоятельно.

³⁵⁴ «Правительство консультируется с Конституционным Советом об организации проведения референдума». (Орд. 58 – 1067 от 7 ноября 1958 г., содержащий Органический закон «О Конституционном совете»).

Президент Франции также имеет право помилования. Такие решения он принимает, консультируясь, если для этого имеются основания, с Высшим советом магистратуры, дающим свое заключение.³⁵⁵

Право помилования предоставлено Президенту РФ статьей 89 Конституции РФ.

Президент Италии наделен правом даровать помилование и смягчать наказания (статья 87 Конституции).

Вышеперечисленные формы взаимоотношений между Президентом и высшими судебными органами не являются исчерпывающими.

Рассмотрим конституционно-правовые отношения между Президентом РФ и высшими органами судебной власти в процессе отрешения от должности Президента РФ.

В России в процессе отрешения от должности Президента, как отмечалось выше, принимают участие, кроме Государственной Думы и Совета Федерации, два органа судебной власти: Конституционный суд и Верховный суд. Согласно статьи 93 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, а Верховный суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

Во Франции роль судебных органов более существенна, так как судит Президента Высокая Палата правосудия (статья 68 Конституции Франции), специальный судебный орган, который решает вопросы юридической ответственности Президента.³⁵⁶

³⁵⁵ (Ордонанс N. 58 – 1271 от 22 декабря 1958 г., содержащий Органический закон «О Высшем совете магистратуры». См.: Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1989, с. 276.

³⁵⁶ Она состоит из двадцати четырех постоянных судей и двенадцати заместителей, избираемых на паритетных началах Сенатом и Национальным Собранием из числа своих членов.

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.

Согласно Конституции Италии Конституционный суд выносит решения по обвинениям, выдвигаемым в соответствии с Конституцией против Президента Республики (статья 134). Конституционный Суд может принять решение о временном отстранении Президента Республики от должности (статья 4 Конституционного закона от 16 января 1989, п. 1).

Рассмотрев разнообразные, более и менее значительные формы взаимоотношений между Президентом и высшими судебными органами в России, Франции, США и Италии, мы видим, что есть много общего и особенного в существующих формах взаимодополнения и взаимоисключения, взаимного сдерживания и взаимного давления, взаимозависимости, взаимоограничений, взаимосотрудничества и т. д. Эти отношения могут иметь одностороннюю либо, наоборот, «обратную связь». Они могут быть косвенными, скрытыми, гипотетическими и т. д.

В анализе форм взаимоотношений между Президентом и высшими органами судебной власти необходимо уделять внимание не только формально-юридическим вопросам, но и той живой, реальной практике, которая формируется со временем во всех странах, в том числе и в России с ее еще очень молодой конституционной системой.

Мы проанализировали разные механизмы, которые позволяют Президентам вторгаться в сферы деятельности органов судебной власти, и как по-разному реализуются некоторые совпадающие, совместные, иногда почти конкурирующие действия вышеназванных органов. Мы видели переплетение вопросов их компетенции, например, в некоторых действиях арбитражного типа. Мы проанализировали некоторые своеобразные формы

защиты Президентов от вторжений высших судебных органов и, наоборот, разные, часто неравносильные механизмы сдерживания президентских инициатив и сохранения существующего баланса сил.

Совершенно очевидно, что указанные формы взаимоотношений не являются неизменяемыми. Они, естественно, могут претерпеть изменения. В России, как и в других странах, с принятием новых федеральных законов могут развиваться новые формы взаимоотношений между Президентом РФ и высшими судебными органами государственной власти.³⁵⁷

Совершенствование и оптимизация работы высших судебных органов в России, как и в других странах, всегда актуальны и должны быть направлены на создание в их лице реального контрбаланса по отношению ко всем иным органам государственной власти, в первую очередь по отношению к Президенту. Это создаст необходимые предпосылки к тому, чтобы суды могли реально осуществлять свою важнейшую роль гаранта принципов правового государства, разделения властей и всего конституционного строя.

³⁵⁷ Для примера, в рамках механизмов проверки конституционности ответственности, где особую роль должны, безусловно, играть высшие органы судебной власти, Колосова Н. М. предлагает законодательно установить новые прерогативы для высших судебных органов, а точнее для Верховного Суда РФ по отношению к Президенту: «В случае, если Президент РФ злоупотребляет своим правом о принятии решения об отставке Правительства РФ, закрепленного в ч. 2 ст. 117 Конституции РФ, то это право может быть ограничено на срок до 6 месяцев с момента признания Верховным Судом РФ факта злоупотребления этим правом». См.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец. М., 2000.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Президентская форма правления на современном этапе развивается очень динамично. Все большее число государств выбирают эту форму правления. Однако, реальная практика деятельности Президентов во многих странах, в том числе в России, во Франции и в США, где, несомненно, высшие государственные органы действуют в соответствии с конституционным принципом разделения властей, дает примеры разнообразных форм проникновения президентских полномочий во все сферы государственной власти, не только в исполнительную, но и в законодательную, и в судебную. Президентские полномочия ограничивают, а иногда и подменяют полномочия, принадлежащие иным органам государственной власти.

Как показала конституционная практика, Президент РФ во взаимоотношениях с Парламентом, с Правительством и даже с высшими органами судебной власти занимает намного более сильные позиции, чем Президенты Франции или США и, конечно, Итальянской Республики. Конституционные полномочия Президента РФ намного шире, поэтому дисбаланс в системе государственных органов России ярче выражается и реализуется, чем в других названных нами государствах.

Конституция РФ закрепляет новый специфический вариант формы правления. Автор предлагает вывод о том, что форма правления в России не является ни президентской формой правления американского типа, ни полупрезидентской формой правления французского типа. Действительно, многие ученые на основании некоторых тезисов относят ее к последней. Но российская форма правления лишь приближается к французской, да и то, только формально. В России нет «синтеза президентской и парламентской

системы», нет «чередования парламентских и президентских фаз». Автором показано, что эти слабые, несущественные, малоэффективные компоненты парламентской формы правления реально не действенны.

Представляется допустимым представить российскую форму правления в качестве новой самостоятельной модели конституционного строительства.

Если ориентироваться на «классический» принцип разделения властей, в соответствии с которым деятельность исполнительных и судебных органов подчиняется закону, можно прийти к выводу о том, что в отдельных государствах, прежде всего в России, существующая модель разделения властей не содержит соответствующих эффективных, реально действующих механизмов сдержек и противовесов. Автор дает свое определение российской формы правления: президентская форма правления с превалирующим положением Президента по отношению к иным ветвям власти.

Особо отмечается отход от принципа разделения властей в несбалансированность соотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в Конституции РФ. Конституция РФ устанавливает в пользу Президента различные механизмы сдерживания, давления, ограничений по отношению к иным ветвям власти.

Автор приходит к общему выводу о целесообразности разработки дополнительной законодательной базы, регулирующей взаимоотношения между Президентом РФ с иными органами государственной власти РФ, в направлении уточнения и раскрытия механизмов реализации их полномочий.

Один из центральных выводов заключается в том, что 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, подобно итальянскому Президенту. Следовательно, он не способен одновременно качественно исполнять функции гаранта конституции и всего конституционного строя.

Подчеркивая важность законодательного закрепления всех механизмов судебного контроля над всеми актами Президентов, нормативными и ненормативными, автор считает необходимым дальнейшее укрепление и повышение эффективности форм судебного контроля.

Автор считает, что совершенствование и оптимизация работоспособности высших судебных органов во всех государствах, в том числе в России, должны быть направлены на реализацию цели создания реального контрбаланса по отношению к иным органам государственной власти, в первую очередь, по отношению к Президенту. Именно судебные органы должны реально играть важнейшую роль гаранта соблюдения принципов правового государства, разделения властей и всего конституционного строя.

Парламент не может не играть центральную, незаменимую, только ему присущую роль высшего органа представительной власти. Именно Конституция, несмотря на различия в формах правления, должна определить тот конституционный статус и то конституционное положение законодательного органа, которые позволят реализовать важнейший потенциал высшего законодательного органа государственной власти.

В заключение, хотелось бы обратить внимание на тот факт, что в научной литературе уделяется недостаточное внимание некоторым опасным тенденциям ослабления роли Парламента и роли закона во всех странах нашего исследования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – Парламент России. М., 1999.
2. Авакьян С. А. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. N. 1.
3. Авакьян С. А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционноправового статуса // Вестн. Моск. Ун. Та. Сер. 11 Право. 1998. N1.
4. Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2000.
5. Авакьян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал Российского права. 1997. N. 7.
6. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
7. Авакьян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. N.7.
8. Актуальные проблемы конституционного законодательства. Труды 51. М., 1992.
9. Алебастрова И. А. Основы американского конституционализма. М. 2001.
10. Аналитическая информация о порядке подготовки и реализации законов. Под ред. Тихомирова Ю. А. М., 2000.
11. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права, М. 1998.
12. Барциц И. Н. О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство N. 9, 2001

13. Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997.
14. Боботов С. В. Законодательный процесс в Соединенных Штатах Америки // Журнал Российского права. N. 5. 1997.
15. Боголюбов С. А., Зенков В. Н., Лапаева В. В., Петухов В. Н., Сырых В. М., Тихомиров Ю. А., Хангельдыев Б. Б. Федеральные законы и исполнительная власть // Журнал Российского права. N. 3. 1997.
16. Васильев Р. Ф. (Отв. Ред.). Законодательный процесс. Понятие институты стадии. М., 2000.
17. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 годы): очерки теории и практики. М., 2001.
18. Власихин В. А. Федерализм и судебная власть // США – Канада 1999, N. 7
19. Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение, 1999. N. 3.
20. Государственное право Российской Федерации. Под ред. Кутафина О. Е. М., 1996.
21. Де Токвиль А. Демократия в Америке. М., 2000.
22. Договорные формы и принципы федеративных отношений в России. Научно-практическая конференция в ИзиСП при Правительстве Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. N. 2.
23. Домрин А. Н. Институт президентства // Представительская власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. N.1 – 2002 (43).
24. Домрин А. Н. Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // Международная жизнь. 1993. N. 5-6.
25. Домрин А. Н. Режим чрезвычайного положения, опыт правового регулирования в зарубежных странах. М., 1992.
26. Ежегодник Российского права 1999. М., 2000.

27. Жидков О. А. Верховный Суд США: право и политика. М., 1985.
28. Законность в Российской Федерации. М., 1998.
29. Звягин Ю. Право безотлагательного вето Президента – на весах конституционного правосудия // Журнал Российского права. 6. 1998. ст. 45.
30. Законотворчество в Российской Федерации. Под. Ред. Пиголкина А. С. М., 2000.
31. Зоркин В. Д. О Президенте в конституционном строе Российской Федерации. Конституционный Вестник N. 2 Конституционная Комиссия РСФСР. М., Окт. 1990
32. Зорькин В. Д. Президент – для суверенной России // Российская газета от 15/ 3/ 91 г.
33. Зорькин В. Д. , Мамут Л. С. Кикоть В. А. Новая Конституция: путь к свободе. // Конституция Российской Федерации (проект с комментариями). Конституционная Комиссия РСФСР. Москва-Красноярск, 1991 г.
34. Институты конституционного права иностранных государств. (Под ред. Ковачев Д. А.) М. 2002.
35. Исаков В. Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития. Журнал Российского права. 2000, N. 3
36. Исполнительная власть в Российской Федерации. Под. ред. Ноздрачева- А. Ф. Тихомирова Ю. А., М., 1996.
37. Исполнительная власть: организация и взаимодействие. Под ред. Тихомирова Ю. А., М., 2000.
38. Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. Сборник статей и обзоров под Отв. Ред. Маклакова В. В.. М., 1995.

39. Какими быть законам XXI века? По материалам научно-теоретической конференции, посвященной 75-летию ИзиСПа // Журнал Российского права. 2001, N. 3
40. Касаткина. Н. М., Влияние исполнительной власти на законодательство штатов США // ВНИИСЗ. Ученые записки. Выпуск 22. М., 1970.
41. Касаткина Н. М. Законодательные органы штатов в США // Автореф. Дисс. На соиск. Уч. Степ. Канд. Юр. Наук. М., 1971;
42. Касаткина. Н. М., Роль Верховного Суда США в разграничении компетенции между Федерацией и штатами // Труды ВНИСЗ 2. Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1975.
43. Касаткина Н. М. Государственный Совет (Европейская модель) // Журнал Российского права. 2003. N. 12.
44. Касаткина. Н. М., Контроль общих судов за деятельностью органов управления в США // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды 10. М., 1977.
45. Комментарий законодательства о судебной власти в Российской Федерации. Под ред. Кашепова В. П. М., 2000.
46. Керимов Д. А. Законодательная техника. М., 1998.
47. Керимов А. Д. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. 2001, N. 1.
48. Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М., 1998.
49. Керимов А. Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. Российская Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2001.
50. Ковачев Д. А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация: на опыте зарубежных государств // Вестник межпарламентской ассамблеи. – 1994. N. 4.

51. Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003.
52. Ковачев Д. А. Регламенты парламентов стран – членов Содружества Независимых государств: (Информационно-аналитический обзор) // Адвокат. – 1997. N. 3.
53. Ковачев Д. А. О критериях оценки результатов сравнения в области государственного права // Государство и право. 1992/ 10.
54. Ковачев Д. А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение, 1985, N. 4 .
55. Ковачев Д. А. О правовых институтах чрезвычайного режима в зарубежных государствах // Право и экономика. 1996. N. 12.
56. Ковачев Д. А. О регламентации организации и деятельности центральных органов власти // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1995. С. 133-140.
57. Ковачев Д. А. Закон или исполнительный акт // Социалистическая законность. 1989. N. 10.
58. Ковешников Е. М. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
59. Ковлер А. И. Французская модель для российской Конституции? // Конституционное Сопровождение – информационный бюллетень. М., 4. март. 1994.
60. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.
61. Колюшин Е. И. Скрытые полномочия или присвоение власти? // Журнал Российского права. – 1998, N. 7
62. Комментарий к конституции Российской Федерации. М., 1996.
63. Конституции государств Европы в трех томах. М., 2001.
64. Конституционное законодательство России. Под ред. Тихомирова Ю. А. М., 1999.

65. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001 Под ред. С. А. Авакьяна
66. Конституционное Собрание. Стенограммы. Материалы. Документы. 21 том, М., 1996.
67. Конституционный строй России выпуск I. Институт государства и права. М., 1992.
68. Конституционный строй России выпуск II. Институт государства и права. М., 1995.
69. Конституционный строй России выпуск III. Институт государства и права. М., 1996.
70. Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления определения 1997-1998, под Отв. Ред. Морщакова Т. Г. М., 2000.
71. Конституция закон подзаконный акт. Под ред. Тихомирова Ю. А. М., 1994.
72. Конституция и законодательство (Под ред. Хабориевой Т. Я., Тихомировым Ю. А.). М. 2003.
73. Конституция Российской Федерации научно-практический комментарий. Под ред. Топорнина Б. Н. М., 1997.
74. Концепция развития российского законодательства. М., 1998.
75. Концепция стабильности закона. Конфликт закона и общества. М., 2000.
76. Королев Ю. А. Главы российского государства (Становление президентской власти в России). М., 2001.
77. Косопкин А. С. Нефедова Т. И. Президент, конгресс, законодательство // Государство и право. 1998, N. 1.
78. Котелевская И. В. Закон и ведомственный акт // Журнал Российского права. 2000, N. 10

79. Котенков А. А. Президент – Парламент: Становление взаимоотношений в законодательном процессе (статья 1) // Государство и право. 1998, N. 9
80. Котенков А. А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе. (статья вторая) // Государство и право. 1998, N. 9
81. Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции: организация и правовые аспекты деятельности. М., 1993
82. Крылова И. С. Аппарат государственного управления в современной Франции. М., 1984.
83. Крылов Б. С. США: Федерализм, штаты и местное управление. М., 1968.
84. Крылов Б. С. Разделение власти: сдержек и противовесов // Журнал Российского права. 1998, N. 6
85. Кряжков В. А. Лазарев Л. В. Конституционная Юстиция в Российской Федерации. М., 1998.
86. Лафитский В. И. Два проекта: Сравнительно-правовой анализ // Независимая газета. 1993. 6 августа
87. Лафитский В. И. Очерки российской конституционной сцены // Законодательство и экономика. 1995. N. 11-12 (105.106).
88. Лафитский В. И. Федеральное Собрание и развитие парламентаризма в России // Законодательство и экономика. –М., 1995. Вып. 19/20.
89. Лафитский В. И. Бюджетный процесс в США // Право и экономика. 1995. N. 3-4
90. Лафитский В. И. Конституция 12. 12. 93 в свете опыта зарубежного конституционализма // Конституционный Вестник N. 1 (17) март-апрель 1994.

91. Лафитский В. И. Румянцев О. Г. Проект закона РФ «О конституционной реформе» и комментарий к нему (1993, 1-3 окт.).
92. Лафитский В. И.. Конституционный надзор в США.// Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999.
93. Лафитский В. И. Вопросы международного права в Конституции США. –Советский ежегодник международного права. М., 1981.
94. Лафитский В. И. Внешнеполитические полномочия президента и конгресса США. –Государственно-правовой механизм осуществления внешней политики в СССР и зарубежных странах. М., 1981.
95. Лафитский В. И. Контрольные полномочия Конгресса США // Журнал Российского права. 12 – 2000.
96. Лафитский В. И. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М. 1993.
97. Лафитский В. И. Конгресс США. Советско-американский фонд Культурная инициатива – М., 1990.
98. Лафитский В. И. К вопросу о референдуме // Конституционный Вестник. 15. март. 93.
99. Лафитский В.И. Административная юстиция в США // Журнал российского права – 1997, N. 4
100. Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998
101. Лафитский В. И. Конституция американского штата (политико-правовой анализ). Автореф. дис. на соиск. Уч. Ст. канд. юр. Наук. М., 1984.
102. Лафитский В. И. Обзор законодательства об органах исполнительной власти зарубежных стран. //Исполнительная власть в Российской Федерации.
103. Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003.

104. Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России., М., 1999.
105. Лузин В. В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1999, № 3
106. Лукянова Е. А. Указное право как российский политический феномен // Журнал Российского права. 2001, № 10
107. Лукянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России 1917 – 1993, М. 2000.
108. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. Учебное пособие. М., 1997.
109. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
110. Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000, № 1
111. Лучин В. О. Указное право в России. М., 1996.
112. Лучин В. О. Мазуров А. В. Указы Президента РФ. М. 2000.
113. Любимов А. П. Парламентское право основные источники., Санкт-Петербург. 1999, № 3
114. Марченко М. Н. Теория разделения властей и различие ее модификации на Западе // Журнал Российского права. 1997, № 4.
115. Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998, №4
116. Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976.
117. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико правовой комментарий. М., 1985.
118. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран, М., 2002.
119. Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.

120. Надеев Р. К. Структура федеральных органов исполнительной власти. Нужна система. // Журнал российского права. 1999, № 3/4
121. Надеев Р. К. Нормативные акты первого Президента России. 91-99. Справочник. М., 2000
122. Окуньков Л. А. Рощин В. А. Вето президента. Научно-практическое пособие. М., 1999.
123. Окуньков Л. А. Вето Президента. Конституционные основания и практика // Журнал Российского права. 1998, № 2.
124. Окуньков Л. А. Разделение и взаимодействие властей в государствах СНГ и Прибалтики // Право и экономика. 1997, № 3/4.
125. Окуньков Л. А. Как создавался Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Журнал Российского права. 2000, № 1
126. Окуньков Л. А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал Российского права. – 1997. N. 2.
127. Окуньков Л. А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство. 2000, N- 9.
128. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
129. Окуньков Л. А. Актуальные задачи законотворчества // Журнал Российского права. 2000. N. 1.
130. Окуньков Л. А. Некоторые проблемы статуса полномочий Президента и практика Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. N. 2.
131. Очерки конституционного права иностранных государств. под Отв. Ред. Ковачева Д. А. М., 1999.

132. Парламентаризм в России Федеральное Собрание 1993 – 1995 г.г.. Фонд Развития Парламентаризма в России. М., 1996.
133. Парламентаризм в России. Фонд Развития Парламентаризма в России. Федеральное Собрание в 1996-1999 годах. М., 2000.
134. Парламент и Президент (опыт зарубежных стран), Труды 58, М., 1995.
135. Парламенты мира. Советско-американский фонд «культурная инициатива. М., 1991.
136. Парламентское право России. Под. Ред. Степанова И. М. Хабриевой Т. Я., М., 1999.
137. Пилипенко А. Н. Бюджетный процесс во Франции // Право и экономика. 1994. N. 21 – 22
138. Пилипенко А. Н. Парламентский контроль во Франции // Журнал Российского права. 2000. N. 12
139. Пилипенко А. Н. Вводная статья – Конституция Французской Республики. Конституции государств Европейского Союза. (в трех томах). М., 2001.
140. Пилипенко А. Н. Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права, 1998, N. 10/11
141. Пилипенко А. Н. Институт чрезвычайного режима во Франции // Право и экономика. 1997. N. 7 – 8.
142. Пилипенко А. Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал российского права– 1997. N 11
143. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. Институт Государства и права. М., 1996.
144. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994.

145. Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М., 1995.
146. Президент Российской Федерации. Порядок избрания, конституционно-правовой статус, полномочия. Вып. 3. М. 2004.
147. Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М., 1993.
148. Радченко В. И. Кашепов В. П. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». М., 2000.
149. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. / Под общей ред. Тарбера Д. М., 1991.
150. Проект Конституции Российской Федерации подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации. Документы и материалы. М., 1993.
151. Пронина В. С. Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал Российского права. 1998. N. 2.
- 152.** Разделение властей: история и современность, под ред. Марченка М. Н. М., 1996.
153. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). Институт Государства и права. М., 1999.
154. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995.
155. Роцин В. Когда Президент бывает не прав // Парламентская газета. 7 сент. 1999.
156. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994.
157. Румянцев О. Г. Зачем нам нужна новая Конституция? // Конституционный Вестник.. М. . 1991..8. окт

158. Румянцев О. Г.. Новая Конституция для России: наши подходы. // Конституционный Вестник N. 2 Конституционная Комиссия РСФСР. Окт. 1990.М.,
159. Селезнев Н. Н. Вся власть – закону. М., 1997.
160. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
161. Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М., 2001.
162. Становление судебной власти в обновляющейся России. Под ред. Топорнина Б. Н. М., 1997.
163. Стенограмма заседания «круглого стола» на тему «О первом этапе конституционной реформы». Совет Федерации Федерального Собрания. 21 дек. 1999 г.
164. Стенограмма парламентских слушаний на тему: «Назревшие вопросы внесения изменений в Конституцию Российской Федерации». Здание Государственной Думы. 21 окт. 1999 г..
165. Страшун Б. А. О «Смешанной» форме правления в проекте Конституции Российской Федерации // Конституционное Сопровождение - информационный бюллетень. Изд. Администрации Президента Российской Федерации. 2. окт. 1993.
166. Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. Под ред. Тихомирова Ю. А. М., 2001.
167. Судебная реформа: проблемы и перспективы. Под ред. Топорнина Б. Н. Петрухина И. Л. М., 2001.
168. Судебная система России. (Сер. «Российское право: теория и практика»). М., 2000.

169. Судьба конституционного строя в Российской Федерации. Конституционный Вестник. N. 1 (17) март- апрель 1994.
170. США: Конституция и законодательные акты. М. 1993.
171. Сырых В. М. Теория государства и права. М., 2001.
172. Теория права и государства. Под. Ред. Лазарева В. В. М., 2001
173. Тимошенко И. Г. Бюджетный процесс регламентируют Конституции // Журнал Российского права. 1997. N. 4.
174. Тихомиров Ю. А. Действие закона. М., 1992.
175. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М. 2001.
176. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок. М. 1994.
177. Тихомиров Ю. А., Петухов В. Н., Игнатюк Н. А. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти // Журнал Российского права. 1997. 5.
178. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.
179. Тихомиров Ю. А. Котелевская И. В. Правовые акты. М., 1999.
180. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.
181. Тихомиров Ю. А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. 1998. .N. 6. (172).
182. Тихомиров Ю. А. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации // Право и экономика. 1998. N. 1.
183. Федеральные конституционные законы. Федеральное законодательство. Российская Федерация. М., 1998.
184. Трешетенкова. Н. Ю. Организация и деятельность Счетных палат. М., 1993.
185. Труды Московской Государственной юридической Академии. М. 1997.
186. Уилсон Д. Американское Правительство. М., 1990.

187. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий, Отв. Ред. Окуньков Л. А. Изд. «Юридическая литература». ИздСп. М., 1999.
188. Федерация в зарубежных странах, под Отв. Ред. Ковачева Д. А. «Юридическая литература». М., 1993
189. Филиппов С. В. Судебная система США. М., 1980.
190. Франция: Конституция и законодательные акты. М.,.
191. Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.
192. Хабриева Т. Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции и деятельности Конституционного Суда РФ // Государство и право. 1996. N. 10.
193. Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.
194. Чиркин В. Е. О некоторых проблемах реформы Российской конституции // Государство и право. 2000. N- 6.
195. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. N. 4.
196. Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 1999.
197. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.
198. Чиркин В. Е. Конституция Российской Федерации. М., 2002.
199. Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. N- 5.
200. Шокин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997.
201. Эбзеев Б. С. Конституция правовое государство Конституционный Суд. М., 1997.
202. Эбзеев Б. С. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. том. 1. М., 2000.

203. Энтин Л. М. Разделение властей опыт современных государств. 1995.
204. Эффективность закона: методология и конкретные исследования. (Под ред. Сырых В. М. Тихомирова Ю. А.) М., 1997.