

ИВАН МАРИНО

**ПРЕЗИДЕНТ
И ОСНОВНОЙ ЗАКОН РОССИИ
Отцы-основатели Конституции:
правовые позиции**

Москва
АЛМИ
2006

УДК 342.61(470+571)
ББК 67.400.6(2Р)
М 26

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор Страшун Б.А.,
доктор юридических наук, профессор, действительный член – академик РАЕН А.Любимов

Марино И.

М 26 Президент и основной закон России. Отцы-основатели
Конституции: правовые позиции. М.: Изд-во “АЛМИ”, 2006. - 328с.

ISBN 5-93526-015-8

В данной работе автор сконцентрировался на теоретических и практических проблемах формы правления в России и формах взаимоотношений между Президентом РФ и другими органами государственной власти.

Книга состоит из двадцати интервью с членами Конституционного Соперования 1993 года, в которых обсуждаются проблемы реализации Конституции Российской Федерации.

УДК 342.61(470+571)
ББК 67.400.6(2Р)
М 26

ISBN 5-93526-009-3

© АЛМИ, 2006
© Иван Марино

*Посвящается моей матери,
Паоле Марино*

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
Предварительные замечания.....	11
Члены Конституционного Сопения – их статус в рамках работы Конституционного Сопения в 93 г.....	12
Указы и распоряжения Президента РФ по утверждению состава и по назначению присутствующих здесь членов Конституционного Сопения.....	17
АЛЕКСЕЕВ СЕРГЕЙ СЕРГЕЕВИЧ	19
БАГЛАЙ МАРАТ ВИКТОРОВИЧ.....	31
ВЕДЕРНИКОВ НИКОЛАЙ ТРОФИМОВИЧ	41
КОТЕНКОВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ	60
КРАСНОВ МИХАИЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ	77
КУДРЯВЦЕВ ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ	89
МАМУТ ЛЕОНИД СОЛОМОНОВИЧ	98
МИТЮКОВ МИХАИЛ АЛЕКСЕЕВИЧ	110
МОЩАКОВА ТАМАРА ГЕОРГИЕВНА	123
РАДЧЕНКО ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ	133
СЛИВА Анатолий Яковлевич	149
Страшун Борис Александрович	166
ТОПОРНИН БОРИС НИКОЛАЕВИЧ	178
ФЕДОТОВ МИХАИЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ.....	193
Филатов Сергей Александрович.....	212
ЧИРКИН ВЕНИАМИН ЕВГЕНЬЕВИЧ.....	227
ШЕЙНИС Виктор Леонидович	245
ЭБЗЕЕВ БОРИС САФАРОВИЧ.....	264
ЯКОВЛЕВ АЛЕКСАНДР МАКСИМОВИЧ	278
ЯКОВЛЕВ ВЕНИАМИН ФЕДОРОВИЧ	300
Некоторые выводы.....	312
Некоторые данные об авторе	315
Сноски.....	317

ПРЕДИСЛОВИЕ

Подготовка и принятие

Конституции Российской Федерации 1993 года

Подготовка новой, либеральной Конституции Российской Федерации, основанной на идеологии естественных и неотчуждаемых прав человека, и провозглашающей Россию правовым государством, велась в тяжелых драматических условиях экономического кризиса, резкого обострения международных отношений, противостояния различных политических сил.

Отправной точкой в работе над новой, ныне действующей российской Конституцией, можно считать принятие в 1990 году Декларации о государственном суверенитете. На первом съезде народных депутатов РСФСР была создана Конституционная комиссия (во главе с Б.Н. Ельциным, тогда еще Председателем Верховного Совета РСФСР), силами которой был подготовлен первый проект новой Конституции и представлен на обсуждение пятому Съезду народных депутатов РСФСР. Проект не был принят, и было вынесено решение о его доработке. Тем временем, в стране, продолжавшей жить по прежней конституции, шло углубление экономического и политического кризиса. Положения Основного закона страны все больше и больше расходились с проводимыми грандиозными политическими и экономическими преобразованиями, глубоко затрагивающими основы общественного строя. Принимаемые конституционные изменения и дополнения, общее число которых превысило триста поправок, не могли решить задачу так необходимой обществу конституционной реформы, так как вносили лишь еще большую несогласованность, противоречивость и критическую коллизионность в действующие правовые нормы.

Однако, очередной, шестой Съезд народных депутатов РСФСР также не стал принимать новую Конституцию, а ограничился лишь одобрением общей концепции конституционных реформ в России.

Конституционное совещание, созданное в 1993 году Президентом Российской Федерации, стало переломным пунктом в деле подготовки новой российской Конституции. К работе в Конституционном совещании было привлечено более 800 человек, которые были разделены и входили в пять групп. Первую группу составили представители федеральных органов власти, в которую вошли народные депутаты Российской Федерации, представители Президента, фракций, депутатского корпуса, Академии наук Российской Федерации. Вторая группа состояла из представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга. Третья, самая малочисленная группа состояла из представителей местного самоуправления. В четвертую группу вошли представители от партий и общественных движений, професси-

ональных союзов, религиозных конфессий. Пятая группа представляла товаропроизводителей и предпринимателей. К работе Конституционного совещания были приглашены представители от всех видов судов и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

К началу работы Конституционного совещания поступило и было обработано более двух тысяч поправок, замечаний и предложений, к ранее опубликованному проекту Конституции, что предопределило горячие споры и столкновения различных мнений при обсуждении текста проекта Конституции. В дебатах, разгоревшихся на заседаниях Конституционного совещания, переосмысливались старые правовые формы и представления, формировались принципиально новые оценки и ориентиры, шло зарождение новых демократических, гуманистических правовых институтов.

В результате, к июлю 1993 года Конституционное совещание подготовило свой, новый проект Конституции, предусматривающий республиканскую форму правления, приоритет прав человека, разделение властей, частную собственность, федерализм. Интересно отметить, что в подготовленном проекте уже тогда идеи парламентского режима правления сопровождались положениями, обеспечивающими главенствующую политическую роль Президента Российской Федерации, что обеспечивало правовые основы для утверждения сильной президентской власти в стране. После трагических событий октября 1993 года доработка проекта Конституции велась созданной Президентом представительной комиссией с участием ученых и практиков. На этом этапе главным образом был проведен учет предложений и замечаний, полученных от субъектов Российской Федерации. Безусловно, нашли в нем отражение и уроки событий октября 1993 года. Над окончательным проектом Конституции работали Государственная и Общественная палата Конституционного совещания, объединившие прежние пять групп. Окончательный проект Конституции был вынесен 12 декабря 1993 года на общероссийский референдум, по результатам которого Конституция Российской Федерации вступила в силу.

Однако с принятием новой российской Конституции, споры вокруг отдельных ее положений не утихают. Сейчас, как и во время работы Конституционного совещания, они касаются, в основном, государственного устройства и центральных органов государственной власти. Самый большой интерес вызывали и вызывают до сих пор главы, касающиеся полномочий Президента по отношению к Федеральному Собранию, то есть право роспуска Президентом парламента. Во время обсуждений в Конституционном совещании выделялись два блока позиций по этому вопросу: первый – это полностью лишить Президента такого права; второй – ограничить право Президента, перечислив в Конституции исчерпывающий перечень случаев, когда Президент имеет право распустить

парламент, или ограничить право Президента необходимостью получения соответствующего специального заключения Высшего судебного присутствия о наличии оснований для роспуска парламента.

Контрольная деятельность российского парламента, охватывающая определенные действия Президента (введение военного положения, чрезвычайного положения, ратификация международных договоров), определила повышенный интерес к закреплению в Конституции статуса Федерального Собрания, организации его деятельности, структуры, порядка формирования его палат.

Предложения по внесению изменений в действующий ныне порядок регулирования этих вопросов продолжают активно дискутироваться в обществе и сейчас.

Положения Конституции 1993 года, заложившие лишь самые основы государственного устройства и развития российского парламентаризма на принципах политического многообразия и многопартийности, не являются застывшими, данными раз и навсегда догмами. Конституционные поправки – это явление, порождаемое самой жизнью, имеющее позитивное и конструктивное воздействие на процесс общественной и политической трансформации в России.

Повышенные требования к обоснованности конституционных поправок, обусловленные усложненным порядком принятия изменений и дополнений в Конституцию РФ 1993 года, нуждаются в глубоком и всестороннем анализе не только окружающей нас действительности, но и накопленного исторического опыта конституционных преобразований и сопровождающих их дискуссий, противостояний, просчетов и плодотворной работы. Представленная книга дает нам бесценную возможность еще раз окунуться в круговорот мнений и столкновений позиций по основополагающим принципам установления власти в стране и системам ее разделения, мерам разумного ее ограничения, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, роли Президента России как внутри страны, так и на международной арене. Становление новых конституционных традиций требует постоянного осмысления накопленного исторического опыта, осознания сделанных ошибок, отработки имеющегося потенциала продуктивных идей и замыслов. В этом отношении стенограммы, материалы и документы Конституционного совещания, относящиеся к подготовке проекта Конституции 1993 года, представляют собой не только историческую ценность, но и бездонный клад новаторской мысли по глобальным вопросам государственного устройства многонационального государства.

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

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Общие тенденции укрепления функций и полномочий органов исполнительной власти по отношению к органам законодательной власти прослеживаются и в Италии. Многочисленные поправки в Конституцию Итальянской Республики, внесенные право-центристским большинством под руководством Председателя Совета Министров Сильвио Берлускони, приняты Парламентом. В случае их окончательного принятия на референдуме будет реализована концентрация полномочий Председателя Совета Министров и, одновременно с этим, сильно ослаблены не только законодательный орган страны, но еще и органы-гаранты, предусмотренные нашей Конституцией: Президента Республики, Конституционного Суда и Высшего Совета Магистратуры. Данные опасные тенденции, присутствующие в Италии и во многих других странах, требуют своевременного и внимательного изучения.

В данной работе мы сконцентрировались только на теоретических и практических проблемах формы правления в России и формах взаимоотношений между Президентом РФ и другими органами государственной власти.

Мы посчитали корректным, полезным и интересным обсудить проблемы реализации Конституции РФ с членами Конституционного Соперания, то есть с авторами Конституции РФ.

ЧЛЕНЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ – ИХ СТАТУС В РАМКАХ РАБОТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ В 93 Г.

Алексеев С. С. – председатель Совета Исследовательского центра частного права;

Баглай М. В. – профсоюз работников культуры России;

Ведерников Н. Т. – судья Конституционного Суда Российской Федерации;

Котенков А. А. – начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации;

Краснов М. А. – эксперт;

Кудрявцев В. Н. – вице Президент РАН;

Мамут Л. С. - эксперт;

Митюков М. А. – председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству;

Морщакова Т. Г. – судья Конституционного Суда Российской Федерации;

Радченко В. И. – первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации;

Слива А. Я. – заместитель начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации;

Страшун Б. А. – главный советник Конституционного Суда Российской Федерации;

Топорнин Б. Н. – академик РАН;

Федотов М. А. – министр печати и информации Российской Федерации;

Филатов С. А. – руководитель Администрации Президента Российской Федерации;

Чиркин В. Е. – эксперт;

Шеинис В. Л. – заместитель ответственного секретаря Конституционной Комиссии;

Эбзеев Б. С. – судья Конституционного Суда Российской Федерации;

Яковлев А. М. – заведующий сектором Института государства и права РАН;

Яковлев В. Ф. – председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹.-

Особенность данной работы заключается в том, что собеседники -это авторы, разработчики Конституции, участники Конституционного Совещания 1993 г., того Совещательного Органа при Президенте РФ, который подготовил Конституцию, внесенную затем самим Президентом РФ на всенародное голосование, то есть *де факто* т.н. «отцы-основатели» Конституции РФ, и они таковыми будут навсегда (если, конечно, не будет принята новая Конституция). Как нам кажется, и сейчас достаточно интересно узнать правовые позиции самих авторов Конституции о ее реализации.

Автор специально выбрал эту необычную, не часто используемую методологию работы своеобразного интервьюирования. При некоторых недостатках этой методологии, она показывает, в отличии, например, от сборника научных статей авторов Конституции, многие более прямые, спонтанные, искренние, более теплые, более эмоциональные позиции собеседников и это дает возможность уловить правосознание самих авторов Конституции.

Теперь, когда прошло уже более десяти лет со дня принятия Конституции РФ, авторы Конституции могут ретроспективно и более спокойно проанализировать данную Конституцию и открыть некоторые малоизвестные факты, события, связанные с ее принятием, и вокруг самой работы Конституционного Совещания.

Все собеседники - это очень известные юристы, в основном конституционалисты. Лица, которые и до принятия Конституции в 93-ом году, занимали ведущие должности в высших органах государственной власти в Администрации Президента, в Правительстве, в Конституционном Суде, в Верховном Суде, в Высшем Арбитражном Суде, в Парламенте и т. д., и поэтому напрямую связаны с реализацией, с конкретизацией Конституции РФ, с правоприменением, с соблюдением тех норм, которые они сами принимали, некоторые из них связаны даже с официальным толкованием той Конституции, которую они также сами принимали и разрабатывали.

Подбор участников интересен еще и потому, что он очень разнообразный: фактически все принимали участие в рабочей комиссии по доработке Конституции РФ Конституционного Совещания (т.н. комиссия С. Филатова), но одновременно были участниками одной из пяти палат Конституционного Совещания: участники экспертной группы, участники Комиссии Конституционного Арбитража, затем Общественной Палаты и Конституционной Палаты при Конституционном Совещании. Некоторые из собеседников до созыва Конституционного Совещания являлись и членами Конституционной Парламентской Комиссии Съезда Народных Депутатов (т.н. комиссия Румянцева). Это помогло получить достаточно объемную и разнообразную информацию и их сравнительно-правовые оценки по двум разным проектам Конституции.

На каждого автора дана краткая биография, в которой, это тоже важно, читатель может ознакомиться с тем, какие государственные должности авторы Конституции занимали и до принятия Конституции и после принятия Конституции.

Автор, конечно же, не претендует на то, что данный список участников Конституционного Соперания может быть исчерпывающим и достаточным. Есть, безусловно, еще некоторые участники Конституционного Соперания (орган, как известно, в котором формально участвовали сотни членов), которые играли важную, активную, если не ведущую роль в рамках работы Конституционного Соперания².

В основе работы над нашей книгой лежит внимательное изучение стенографического отчета работы Конституционного Соперания.

Авторы Конституции высказывают свои позиции по проблемным вопросам реализации Конституции РФ и по проблемным вопросам реализации института Президента РФ в системе органов государственной власти России.

Кроме того, автор частично остановился и на некоторых аспектах анализа той особой исторической фазы принятия Конституции. Всем известно, что Конституция РФ была принята в результате конфликта между Президентом и Парламентом того периода³. Учет этого факта, соответственно, подробный анализ этого исторического момента является не менее важным.

Тематика бесед касается вопросов теории, вопросов практики и вопросов, касающихся той фазы после принятия Конституции, которой, по мнению автора, все-таки не уделено достаточного внимания. Также затронуты самые актуальные изменения в законодательстве.

Перечислим некоторые задачи, поставленные нами перед подготовкой данной работы:

- показать намерения авторов Конституции в разработке конкретных статей (понять какова была логика, какова реальная цель, каковы аргументации, показать особо яркие и острые споры и закрытые интриги вокруг конкретных статей во время обсуждений при Конституционном Соперании);
- раскрыть некоторые статьи Конституции, имеющие «спящее» содержание;
- раскрыть те статьи Конституции, которые в ее формальном содержании особенно отдалены от реальной действующей практики;
- изучить некоторые аспекты функционирования неравносильных и разноэффективных механизмов взаимных сдержек и противовесов в отношениях между Президентом и иными ветвями власти, которые в настоящее время изучены недостаточно;
- изучить нормы, имеющие отчасти фиктивное содержание;

- изучить искусственные, не работающие положения Конституции, только формально создающие элементы контрбаланса по отношению к Президенту;
- раскрыть те механизмы Конституции, в которых реально отсутствуют, хотя формально предусмотрены, необходимые элементы, обеспечивающие взаимоприемлемое и взаимосогласованное решение между Президентом и иными органами государственной власти;
- оценить реальный вес и потенциал статей Конституции РФ, которые еще не имеют на сегодняшний день никакой практики, никакой реализации, и которые надо еще оценить.

Тематика обсуждаемых тем с нашими авторами Конституции в некоторых случаях определялась следующим фактом: какую должность занимал собеседник впоследствии в высших государственных органах власти. Например, с В. Ф. Яковлевым мы говорили о конституционных правовых отношениях между Президентом РФ и Высшим Арбитражным Судом, с В. И. Радченко обсуждали вопросы конституционно-правовых отношений между Президентом РФ и Верховным Судом и т. д. Это дало возможность при обсуждении некоторых теоретических вопросов учесть их прямой опыт, их непосредственное участие в реальной конкретной практике.

Автор поставил перед собой задачу обсудить вопросы взаимоотношений Президента РФ с иными высшими органами государственной власти, в рамках которых затрагиваются, хотя и в разной степени, нижестоящие вопросы и темы:

- Вопросы, касающиеся той исторической фазы: созыва Конституционного Сопения.
- Приостановление деятельности Конституционного Суда в 1993г.
- Порядок одобрения и принятия Конституции РФ⁴.
- Обсуждение работы Парламентской Конституционной Комиссии С.Н.Д.
- Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания.
- Порядок избрания глав исполнительной власти субъектов РФ.
- Институт назначения Председателя Правительства РФ.
- Институт роспуска Государственной Думы Федерального Собрания.
- Заключительные и переходные положения Конституции РФ.
- Институт референдума.
- Конституционное Собрание.
- Международные договоры.
- Комиссии парламентского расследования.
- Обеспечение Президентом РФ и Правительством РФ осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ.
- Определение Президентом РФ основных направлений внутренней и внешней политики государства.

- Президент РФ – гарант Конституции.
- Администрация Президента РФ.
- Совет Безопасности.
- Законодательный процесс в России.
- Согласительные комиссии палат Федерального Собрания.
- Постановления Конституционного Суда.
- Указы и распоряжения Президента РФ.
- Право Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ.
- Право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ.
- Институт чрезвычайного положения.
- Институт Посланий Президента РФ.
- Назначение на должность судей Высших Федеральных судов.
- Право законодательной инициативы.
- Законодательная инициатива высших органов судебной власти.
- Законопроекты о введении или отмене налогов, требующие наличия заключения Правительства РФ.
- Бюджетные послания Президента РФ Правительству.
- Разрешение Конституционным Судом РФ дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента и иных органов власти, не вступивших в силу международных договоров РФ.
- Толкование Конституции Конституционным Судом.
- Право помилования.
- Институт клятвы Президента РФ.
- Институт гражданского общества.
- Институт амнистии.
- Сложение полномочий Правительства перед президентом РФ.
- Отстранение Президентом глав исполнительной власти субъектов РФ от должности.
- Административная реформа.
- Создание административных судов.
- Пределы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.
- Вопрос финансирования судебной власти и т.д.

Нам кажется, что изучение правовых позиций очень полезно в сравнительном плане. Интересно обратить внимание на то, как иногда позиции авторов Конституции совпадают или взаимодополняют друг друга, вместе с тем очень часто их позиции противоположны и даже взаимоисключают друг друга.

УКАЗЫ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ПО УТВЕРЖДЕНИЮ СОСТАВА И ПО НАЗНАЧЕНИЮ ПРИСУТСТВУЮЩИХ ЗДЕСЬ ЧЛЕНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ

– Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. N.334-рп⁵. Этим распоряжением был утвержден состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации под председательством Президента Российской Федерации. В составе комиссии, среди других присутствовали: Алексеев С. С., Котенков А. А., Слива А. Я., Федотов М. А., Филатов С. А., Шейнис В. Л., Яковлев В. Ф.

– Распоряжение Президента Российской Федерации от 26 мая 1993 г. N.386-рп⁶. Этим распоряжением образована оперативная группа по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции Российской Федерации. В состав оперативной группы, среди других, были назначены: Слива А. Я., Мамут Л. С.

– Указ Президента Российской Федерации от 31 мая 1993 г. N.790⁷. Этим указом утверждается обновленный список участников Конституционного Совещания.

Представители Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Здесь указаны среди других: Алексеев С. А., Котенков А. А., Мамут Л. С., Слива А. Я., Филатов С. А., Яковлев Я. М.

Представители Федеральных органов государственной власти Российской Федерации по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Здесь указаны среди других: Ведерников Н. Т., Кудрявцев В. Н., Митюков М. А., Морщакова Т. Г., Радченко В. И., Страшун Б. А., Топорнин Б. Н., Шейнис В. Л., Эбзеев Б. С., Яковлев В. Ф.

Представители-эксперты от республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Здесь указаны: Краснов М. А., Чиркин В. Е.

Представители профсоюзных организаций по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Здесь, среди других, указаны: Баглай М. В.

– Указ Президента Российской Федерации «О порядке работы Конституционного Совещания» от 2 июня 1993 г. N.840⁸. Этим указом определяется, что Яковлев А. М. является координатором группы пред-

ставителей федеральных органов государственной власти, что Шейнис В. Л. является координатором группы представителей политических партий, профсоюзных молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и концессий, что Алексеев А. А. является координатором группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей.

– Распоряжение Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. N.408 рп⁹. Этим распоряжением назначены для участия в Конституционном Совещании: представителями Президента Российской Федерации: среди других: Алексеев С. С., Котенков А. А., Мамут Л. С., Филатов С. А., Яковлев А. М. и назначены представителями Совета Министров – Правительства Российской Федерации, среди других: Федотов М. А.

- Распоряжение Президента Российской Федерации от 24 июня 1993 г. N.461 – рп¹⁰. Этим распоряжением приглашены на заседание Комиссии конституционного арбитража Конституционного Собрания в качестве ее членов судей Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ, участвующих в работе Конституционного Собрания и назначены члены Комиссии конституционного арбитража, среди других: Кудрявцев В. Н., Топорнин Б. Н., Яковлев А. М. (По официальному списку членов Комиссии конституционного арбитража присутствуют, среди других: Кудрявцев В. Н., Топорнин Б. Н., Яковлев А. М., Ведерников Н. Т., Морщакова Т. Г., Радченко В. И., Эбзеев Б. С., Яковлев В. Ф.

- Распоряжение Президента Российской Федерации от 8 сентября 1993 г. N.621 – рп¹¹. Этим распоряжением утвержден состав рабочей группы по рассмотрению проекта Конституции Российской Федерации, одобренного Конституционным Собранием, и подготовке предложений по выработке единого согласованного проекта Конституции Российской Федерации. Среди других присутствуют: Митюков М. А., Шейнис В. Л. Мамут Л. С., Страшун Б. А.

АЛЕКСЕЕВ СЕРГЕЙ СЕРГЕЕВИЧ

Член Конституционного Сопределения

(Сопредседатель заседаний группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей по доработке проекта Конституции РФ)

Алексеев Сергей Сергеевич окончил с отличием в 1949 году Свердловский юридический институт. Закончив аспирантуру, защитил в 1952 году кандидатскую, а в 1961 году докторскую диссертации по гражданскому праву. С 1962 года по 1988 год возглавлял кафедру теории государства и права, создав уральскую школу правоведения. В 1977 году С.С.Алексеев стал лауреатом Государственной премии СССР, в 1988 году Сергей Сергеевич избран членом-корреспондентом Академии Наук СССР.

Алексеев С.С. был директором Института философии и права УрО АН, депутатом Верховного Совета СССР, Председателем Комитета конституционного надзора СССР, членом президентского Совета России.

Громадная заслуга Сергея Сергеевича в разработке российской Конституции, Гражданского кодекса РФ. С.С.Алексеев был создателем и руководителем Центра частного права при Президенте РФ, а сейчас является научным консультантом центра и Школы частного права в Екатеринбурге. В мае 2000 года Сергею Сергеевичу декретом Министерства образования Франции присуждено звание почетного профессора университета «Париж XII». Перу Алексеева С.С. принадлежит свыше трехсот работ, значительная часть которых носит фундаментальный характер.

Громадный вклад Алексеев С.С. внес в подготовку юристов в России. До настоящего времени Сергей Сергеевич работает со студентами Уральской государственной юридической академии и Школы частного права в Екатеринбурге.

Под его руководством защищены десятки докторских и кандидатских диссертаций.

МАРИНО: При изучении стенографического отчета работы Конституционного Совещания 93 гг., можно обнаружить некоторые Ваши интересные правовые позиции по некоторым конкретным обсуждениям о системе высших органов государственной власти. Хотелось бы услышать Ваш дополнительный комментарий по поводу реализации некоторых положений Конституции относительно Президента РФ и взаимоотношений с иными органами государственной власти, но, прежде всего, о той исторической фазе принятия Конституции РФ 93 г. Во-первых, давайте рассмотрим Конституционное Собрание, которое, как известно, не являлось однопалатным совещательным органом. Заседали пять палат, была рабочая комиссия, состоялись пленарные заседания, работала экспертная группа, затем была сформирована Комиссия Конституционного Арбитража, затем Общественная палата и Государственная палата. Как бы Вы могли оценить такую организацию работы этого сложноструктурированного органа? Была ли рабочая комиссия по доработке Конституции РФ (комиссия Филатова) главным «мотором» этого Собрания?

АЛЕКСЕЕВ: Это было правильное решение. Я работал в комиссии, где были собраны в основном предприниматели, и мы находили с ними общий язык. Это была радикальная часть Конституционного Собрания. Но не мало было сделано рабочей комиссией. Поскольку в разных секциях выражались разные мнения, то было легко выбрать то мнение, которое соответствовало интересам той или иной части администрации.

МАРИНО: На заключительном этапе работы Конституционного Собрания, Вы выдвигали такой тезис: «Конституция приобрела, так же как и предшествующая наша Советская, какой-то теоретический и социальный характер, в чем-то идеализированный. И мое мнение заключается в том, что такой проект Конституции представлять на референдум нельзя». Не могли бы Вы прокомментировать это отрицательное отношение к Конституции тогда?

АЛЕКСЕЕВ: Но это лишь касалось отдельных вопросов, когда здесь не была подчеркнута главная идея. Основная идея, которую проводил и я и Собчак заключалась в том, что это должна быть Конституция человека.

МАРИНО: Конституционное Собрание 93 г. это, конечно, не эквивалент и не равноценное Конституционному Собранию, предусмотренному во многих Конституциях, и в том числе в Конституции РФ 93 г. Представляет интерес Ваше мнение того периода, высказанное в рамках работы Конституционного Собрания: «...если бы нашему Собранию придали характер учредительного собрания, сам бы первый ушел с него. Но какие-то упредительные шаги... я же не случайно сказал в социальном,

а не в правовом смысле, что это нарушило бы первое основополагающее начало права. Нужно начать учредительный процесс с утверждения нового демократического государства, нового строя. И если Конституционное Собрание сделает такой шаг в этом направлении то, я думаю, это вполне будет соответствовать и правовым началам, и духу времени и тому предназначению, для которого мы здесь собрались...». Не могли бы Вы дать дополнительную характеристику, какое-то дополнительное определение вышеназванного совещательного органа при Президенте РФ, который подготовил текст Конституции РФ?

АЛЕКСЕЕВ: Нет, у Вас такие сведения, я таких слов не говорил. У меня статья была в «Независимой газете», которая утверждала, что первое же Конституционное Собрание, которое здесь у нас должно было открыться по-настоящему широко, не состоялось. Потому что все перешло на референдум.

МАРИНО: Давайте обсудим вопрос порядка принятия Конституции 93 г. Как он рассматривался тогда участниками Конституционного Собрания в разных возможных вариантах. Цитирую Ваше мнение: «Конституционное Собрание...это не принятие Конституции, а это первый социальный шаг на долгом пути утверждения новой Конституции, как юридического документа. Потом референдум, потом, может быть учредительное собрание, может быть и Съезд примет...».

АЛЕКСЕЕВ: Может быть сложность референдума. Моя позиция была следующая - вынести на референдум самые крупные и важные вопросы Конституции, чтобы высказался народ, чтобы эти вопросы не наскоком решались, а были поставлены на референдум.

МАРИНО: Каким образом осуществлялось голосование участников Конституционного Собрания в конце работы Конституционного Собрания?

АЛЕКСЕЕВ: Все участники проголосовали за тот вариант, который лежал на столе.

МАРИНО: Как Вы оцениваете и, в том числе, с точки зрения юриста, приостановление деятельности Конституционного суда, реализованное тогда соответствующим указом Президента РФ? Как Вы, например, рассматриваете то, что акты государственных органов оказались таким образом вне судебного контроля на долгое время?

АЛЕКСЕЕВ: Тот период был опасен элементами гражданской войны, то, что произошло в 1993 году. Это был особый период. Конечно, отсутствие деятельности Конституционного суда является минусом в этой работе.

МАРИНО: Не могли бы Вы провести сопоставительный анализ системы высших органов государственной власти, предусмотренной Вашим первоначальным проектом и той системы, предусмотренной, наоборот, проектом, принятым на референдуме? Какие важнейшие аспекты Вашего первоначального проекта не были учтены в Конституции РФ?

АЛЕКСЕЕВ: Ну ряд вопросов: это вопрос о частной собственности, что она естественное право человека, такой формулировки нет. Не вошло правило конституционного контроля со стороны Парламента и другие. Мы опирались на основные достижения практики конституционного порядка Европы, и, в частности, полагались на положения итальянской конституции. Вот мы сначала записывали положение о недопустимости использования вооруженных сил для решения внутренних конфликтов страны. Отсутствие этих положений, как показывает время, мешает решению очень крупных вопросов.

МАРИНО: Как Вы рассматривали проект Конституционной комиссии? Сколько взято из проекта Конституционной комиссии в окончательный проект Конституционного Сопровождающего?

АЛЕКСЕЕВ: Да, были взяты некоторые положения. Мы отвергли Советы, так как они строились как органы базового всевластия, отрицая принцип разделения властей.

МАРИНО: Почему прошло положение Заключительных и переходных положений о том, что Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года? Какова была настоящая цель разработчиков данной статьи? Насколько это могло ослабить тогда законодательную власть перед исполнительной?

АЛЕКСЕЕВ: Это было связано с тем, что были какие-то увязки с предшествующим составом, чтобы выровнять и выйти на 4 года. Я точно не помню, какие были аргументы, но был аргумент уравнивать положение Государственной Думы и Совета Федерации, чтобы выйти на 4-х летний срок.

МАРИНО: Цитирую Вашу позицию того времени: «второй компонент режима демократии- это выборы всех общественных должностных лиц, это получение мандата народа на осуществление власти. Выборы всеобщие, выборы Президента, всеобщие выборы Федерального Собрания...». Вы выступали за то, что и члены Совета Федерации избирались прямыми выборами населением. Каков Ваш комментарий по действующему порядку формирования Совета Федерации?

АЛЕКСЕЕВ: Я уже дважды или трижды выступал в нашей центральной печати в том числе в газете «Московские новости» с тем, что

здесь нарушаются те начала, которые лежали в основе конституции, которая была задумана и осуществилась в 1993 году. Я считаю, что одним из важнейших компонентов демократии являются прямые выборы населением руководящих органов – региональных и центральных.

МАРИНО: Ваша позиция по Парламенту РФ была такова: «...надо бы, хотя в проекте это и заложено, с большей силой подчеркнуть, что монополия законодательной власти остается только за Федеральным Собранием. Наверно, нужно усилить и высший парламентский контроль, в частности, по бюджетным отношениям...». Если обсуждать не только контроль в узкой сфере бюджетных отношений, но в более расширенном плане, можно констатировать, что обсуждалась, но не прошла важная, существенная норма, по которой Федеральное Собрание является не только представительным и законодательным органом, но и контрольным органом. В то время кто был инициатором этой концепции Парламента как контрольного органа и, соответственно, разработчиком той нормы Конституции? Что в реальной действующей Конституции обозначало на практике отсутствие этой существенной нормы о контрольных полномочиях Парламента?

АЛЕКСЕЕВ: Я был инициатором этого дела и в первоначальном проекте Конституции была запись о том, что Парламент, и, в частности, Государственная Дума являются контролирующим органом своих решений, но это решение не прошло как мы говорим, при аппаратной проработке этого проекта, который был вынесен на референдум.

МАРИНО: Не создали ли авторы Конституции определенный, своеобразный законодательный процесс. Как Вы оцениваете институт вето Советом Федерации на законы Государственной Думы? Созданы ли условия для оптимальной, конструктивной и плодотворной работы двух палат Федерального Собрания в законодательном процессе?

АЛЕКСЕЕВ: Сейчас совершенствуется право вето. Создаются согласительные комиссии. Это более правильный путь. Не просто отклонять. Но в некоторых случаях это бывает полезно. Если Совет Федерации не дает в течение определенного времени каких-либо санкций, то закон считается автоматически принятым. Таким образом, была принята первая часть гражданского кодекса. Этим я конкретно занимался.

МАРИНО: Вы выдвинули данный тезис: сделать одинаковыми сроки полномочий Президента и Федерального Собрания: «Потому что различные сроки уже закладывают элементы конфликта». Можете ли охарактеризовать, еще раз прокомментировать данную позицию? Каким образом она возникла?

АЛЕКСЕЕВ: Да, я одно время был председателем комиссии по проверке конституционного контроля (это предшественник Конституционного суда). Я ездил на консультации с господином Бедантером (председателем Конституционного Совета Франции) и он сказал, что ни в коем случае нельзя делать разными сроки полномочия Президента и Законодательного Собрания. После этого я, когда вернулся, попросил г-на Бедантера выступить в прессе. И он выступил у нас в газете «Известия».

МАРИНО: Давайте рассмотрим положение бывших Президентов РФ. По Вашим словам: «...мы вносили с Собчаком такой проект, что Президент, когда уходит становится пожизненно сенатором». Можете прокомментировать Ваши мотивации, положительные аспекты этого предложения, которое существует в Конституциях некоторых зарубежных стран?

АЛЕКСЕЕВ: Я думаю, что у человека должен быть не какой-то уровень материального обеспечения, дача, машина, зарплата, а чтобы он свой опыт, свое участие выражал в практической деятельности. А лучше всего это делать на уровне высшей палаты. Если мне не изменяет память это правило о Президенте существует и в Италии.

МАРИНО: Рассмотрим ст. 92/3 Конституции относительно временного исполнения обязанностей Президента РФ. У Вас была иная интересная позиция по этому вопросу: «...в варианте (Алексеева, Собчака) перешли на тот механизм, который принят европейскими странами и который оправдался на практике...выполняет функции Президента Председатель Высшей Палаты». Не могли бы Вы прокомментировать это Ваше положение, укрепляющее вес и роль Парламента, в лице Председателя Совета Федерации вообще, и более реально в указанной конкретной переходной фазе?

АЛЕКСЕЕВ: Победила другая линия, что функции выполняет Председатель Правительства.

МАРИНО: Какие функции Парламента, по Вашему мнению, нужно укрепить? Как Вы относитесь к тому, что Президент РФ уполномочен принимать фактические решения, касающиеся чисто сферы законодательного органа?

АЛЕКСЕЕВ: Я думаю, что контрольные функции. Укрепить монополию законодательства, чтобы никакой орган не опережал законодательство в решении тех вопросов, которые во власти законодательной деятельности. Я, в частности, противник того, чтобы Президенты решали законодательные вопросы.

МАРИНО: Какова реализация деятельности конституционного органа: Уполномоченного по правам человека? Еще какую роль реально может и должен играть этот конституционный орган?

АЛЕКСЕЕВ: Хорошая деятельность. Когда был Ковалев у этого комитета, да и сейчас очень достойный человек. У нас в области очень достойная женщина, хотя может и не очень подкована в юридических вопросах. Но считаю, что этот институт играет положительную роль.

МАРИНО: Имеет ли этот орган и по Конституции и по российскому законодательству достаточно полномочий?

АЛЕКСЕЕВ: Это зависит от активности самого руководителя. Ковалев действовал более активно. И сейчас опубликован очень честный документ.

МАРИНО: Цитирую Вашу позицию, опять в рамках обсуждений при Конституционном Собрании: «Сильная исполнительная власть... мы говорим: «Президентская Республика», «Президентская власть», а изюминка проекта в самостоятельном Правительстве. В том, чтобы было самостоятельное и ответственное, решающее все вопросы без оглядки правительство». А насколько, наоборот, является самостоятельным органом Правительство РФ по Конституции и на практике? А по логике (концепции) этой первоначальной изюминки проекта создания самостоятельного Правительства, какой был ориентир, если он действительно существовал, среди Конституции зарубежных стран?

АЛЕКСЕЕВ: Да не осуществилась эта идея. Я скажу Вам больше, о чем мало знают другие люди. Первоначально, когда был взят какой-то ориентир из Конституций европейских стран, то это была не Франция, а Германия. Канцлер, как руководитель Правительства, а Президент обладает ограниченным пределом функций. К сожалению, эта идея тоже не прошла. Если Вы внимательно прочитаете Конституцию, то Вы увидите, что Правительство формируется как единая команда, это во-первых, а во –вторых, все управленческие функции относятся к Правительству. Президент не обладает такими управленческими функциями.

МАРИНО: В Конституционном Собрании Вы подчеркивали необходимость создания самостоятельного Правительства: «В варианте с Собчаком, было так даже написано: законодательная власть и Президент не вправе вмешиваться в деятельность Правительства». Как Вы обосновывали такую позицию? К сожалению, эта предложенная Вами норма не прошла. Каково Ваше мнение?

АЛЕКСЕЕВ: Я считаю, что жаль, что не прошла, потому что здесь функции различны. Президент обладает определенными функциями, которые очень близки по Конституции Италии, где прямо написано, что президент является арбитром между отдельными властями, но победило другое мнение. Такие традиции у нас. Первое лицо решает все главные вопросы. Так в России повелось.

МАРИНО: Какова у Вас была позиция по порядку назначения Председателя Правительства? Устраивает ли Вас, что Президент может выдвигать одну и ту же кандидатуру? Не считаете ли Вы, что когда кандидатура Президента отклоняется Государственной Думой, Президент должен предложить уже новую кандидатуру?

АЛЕКСЕЕВ: Я считаю, что нужна новая.

МАРИНО: И второй и третий раз?

АЛЕКСЕЕВ: Да. Я и раньше об этом говорил, жаль, что эта идея не поддержана.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос назначения Министров и вопрос их самостоятельности по отношению к Президенту. У Вас была еще другая позиция: «Предусмотрено, что Премьер назначает всех своих заместителей без всякого утверждения». То есть здесь подчеркивалась именно особая самостоятельность Председателя Правительства и по отношению к Президенту РФ. Наоборот, по Конституции РФ (ст. 112/2 К.): Председатель Правительства предлагает Президенту кандидатуры заместителей председателя правительства и федеральных министров. На практике же другое: как известно, многие Министры подведомственны напрямую Президенту. Какова Ваша позиция?

АЛЕКСЕЕВ: Отрицательная, потому что Конституция не предусматривает, что Президент помимо Премьера назначает Министров. Право руководить Министерствами предоставлено только Правительству.

МАРИНО: Правительство наделено формальным правом оспорить соответствие Конституции нормативного акта Президента РФ. Считаете ли Вы эту норму «спящей»? Насколько в реальной жизни Правительство может действительно использовать это право, предусмотренное Конституцией?

АЛЕКСЕЕВ: Это «спящая» норма.

МАРИНО: Конституция (Ст. 116 К.), как известно, предусматривает сложение полномочий Правительства РФ перед вновь избранным Президентом. В рамках работы Конституционного Сопреждения обсуждалась и иная позиция, предусматривающая, наоборот, сложение полномочий Правительства перед Парламентом. Какова была Ваша позиция?

АЛЕКСЕЕВ: Я думаю, что Парламент должен давать определенные санкции на этот счет.

МАРИНО: Какова Ваша позиция по административной реформе, которая идет уже несколько лет? Каковы будут ожидаемые результаты на практике?

АЛЕКСЕЕВ: Я думаю, эта реформа не дала тех результатов, которые мы от нее ожидали.

МАРИНО: Вопрос об отстранении Президентом глав исполнительной власти субъектов РФ от должности. Как Вы относитесь к данному вновь созданному праву Президента РФ? И насколько, по Вашему мнению, это соответствует положениям Конституции РФ?

АЛЕКСЕЕВ: Я думаю, что это решение не вытекает из Положения Конституции. Оно может быть связано с какими-то временными трудностями, создания вертикалей власти и так далее.

МАРИНО: Авторы Конституции предусмотрели в пользу Президента РФ существенные инструменты реакции на несоответствие актов субъектов вышестоящим. Практика за эти годы показала, что это была одной из острейших проблем в правовом поле. Но, как известно, Президент РФ только в единичных случаях приостанавливал действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Как можно прокомментировать потенциал и реальную реализацию статьи 85/2 Конституции РФ?

АЛЕКСЕЕВ: Да, жаль, что он этим правом не пользуется. Надо активизироваться в этом плане.

МАРИНО: В рамках работы Конституционного Совещания большое внимание уделялось предложению создать особый судебный орган: Высшее Судебное Присутствие. При обсуждении данного конкретного органа Вы так обосновывали Вашу точку зрения о поддержке создания названного органа: «Исходная задумка заключалась не в том, чтобы создавать новую инстанцию, а в том, чтобы укрепить правосудие в обществе...все три федеральных суда, которые у нас существуют, они маломощные суды. Каждый из них легко подавить...мы предполагали укрепить их мощь, с тем чтобы создать единую третью власть». Кому принадлежала инициатива создания данного органа? Какова была цель его создания? Какие основные задачи должен был решать этот орган? На основании каких причин это предложение было отвергнуто участниками Конституционного Совещания?

АЛЕКСЕЕВ: Мы были инициаторами этого дела, мы проявили инициативу. Знание конституционной практики других стран показывает, что третья власть всегда сильна, когда она едина. Так в Германии, в США, в Италии. Она должна быть едина при всем различии деятельности разных судов. И поэтому мы выступали за единое судебное присутствие. Третья власть будет находиться под влиянием административных органов, может влиять на импичмент президента. Такие ходили веяния на этот счет, но и эта идея не была поддержана, к сожалению.

МАРИНО: Статья 125, абзац 4 Конституции РФ: 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. Почему здесь идет речь только о законах, а не, например, об указах Президента? На каком основании указы Президента, например, исключены здесь из данного конкретного конституционного судебного контроля Конституционным Судом? Каковы намерения разработчиков этой статьи?

АЛЕКСЕЕВ: Потому что вопрос о том, что указы Президента будут воплощать и законодательные решения, не стоял. В то время такой вопрос не поднимался. Считалось, что указы Президента имеют подзаконный характер.

МАРИНО: Конституцией РФ предполагается создание административных судов. Как Вы видите развитие данной отрасли судебной системы?

АЛЕКСЕЕВ: Поскольку предполагалось единое судебное присутствие, то наряду с арбитражным судом, суды общей юрисдикции. Имелось в виду, что будут арбитражные суды, видальные суды, так называемые детские суды, как в Германии существует.

МАРИНО: Как Вы оцениваете функции, компетенции и полномочия Конституционного Суда РФ в системе высших судебных органов государственной власти в РФ?

АЛЕКСЕЕВ: Вы знаете, я сторонник не только Конституционного суда, но и конституционного Совета, который есть, например, во Франции. Вот я, в частности за то, чтобы Конституционный суд проверял бы законы и ограничивался только этим и был бы Конституционный совет, который бы решал все конституционные вопросы, которые

возникают на практике. Мне пришлось изучить практику этого Совета во Франции, я вижу, что там очень много полезных вещей.

МАРИНО: Настоящий реальный вес указов Президента РФ? Являются они, по настоящему, временными подзаконными указами?

АЛЕКСЕЕВ: Эти указы Президента с точки зрения практики таковы. Это когда обычно делается оговорка о том, что указ принимается до принятия соответствующего закона. В ряде случаев законы долго не принимаются и действует только указ. Это не правильно.

МАРИНО: Конституция РФ предусматривает только определенное ограниченное число случаев (ст. 102 К РФ), при которых требуется утвержд-

дение указа Президента РФ Советом Федерации, например, по введению чрезвычайного положения и т.д. Вы за то, чтобы расширить число указов, требующих утверждения Высшей палаты Федерального Собрания?

АЛЕКСЕЕВ: Это входит в компетенцию Федерального Собрания - чрезвычайное, военное положение. Жаль, что такие законы еще не приняты до сих пор.

МАРИНО: Сейчас давайте обсудим пропорциональную избирательную систему выборов. Как тогда обсуждались вопросы избирательной системы в Государственную Думу, например? Какова была Ваша позиция относительно смешанной избирательной системы?

АЛЕКСЕЕВ: Нет. Не обсуждались. Они практически осуществлялись. Правда я считаю, что прошло разумное решение 50 на 50. Это нужно для формирования партий и для того, чтобы сохранить непосредственную связь депутата с народом.

МАРИНО: Затронем институт референдума. Ваша позиция была такова: «...референдум-это самостоятельная юридическая акция. Результаты референдума имеют значимость самостоятельной юридической реалии, которая на ступеньку выше, чем и сам закон...референдум обладает высшей юридической силой, превышающей все федеральные законы, которые должны подстраиваться под решение референдума». Какова в плане теории и в плане практики юридическая сила данного закона, принятого на референдуме?

АЛЕКСЕЕВ: Я считаю, что решение референдума – это тип конституционного закона.

МАРИНО: Подобной практики еще не существует, но в России могут приниматься законы на референдуме. Допустим, что закон принят на референдуме в соответствии с Конституцией и с соответствующим законодательством, но за тем констатируется, что какая-то часть его не соответствует предыдущему постановлению Конституционного Суда. Как реализовать юридические последствия данного несоответствия, не предусмотренного Конституцией? Какова юридическая сила этих двух актов?

АЛЕКСЕЕВ: Более высокую силу имеет положение, принятое на референдуме.

МАРИНО. Как авторы Конституции рассматривали вопрос права толкования федерального закона?

АЛЕКСЕЕВ: Любой судебный орган, ученые и т. д.

МАРИНО: Институт отрешения от должности Президента РФ. Не создана ли слишком усложненная процедура?

АЛЕКСЕЕВ: Да, процедура слишком усложненная. Но она везде сложная. Возьмите США и другие страны. Здесь легко поддаться на эмоции и совершить ошибку.

МАРИНО: Система высших органов государственной власти. По Вашему мнению, существует ли необходимость принять поправки в Конституцию РФ? Если да, то в каком направлении?

АЛЕКСЕЕВ: Да, необходимы. Это передача контрольных функций Парламенту, это обеспечение при отставке Правительства определенной процедуры. Это что касается высших органов, но и остальное, я думаю, постепенно все будет упорядочено.

МАРИНО: Какова Ваша итоговая позиция о системе высших органов государственной власти в Российской Федерации? Сбалансирована ли президентская власть в Российской Федерации?

АЛЕКСЕЕВ: Есть какие-то шероховатости, не все доведено до конца, но основной потенциал здесь заложен правильный, хотя он полностью не развернут. Это подчеркивает и сам Президент. Он также сказал, что в Конституции заложена идея свободного общества свободных людей.

МАРИНО: Не принят еще конституционный федеральный закон о Конституционном Собрании РФ. Какова должна быть основная концепция этого закона? Каким образом определить участие членов Конституционного Собрания? Как обеспечить профессиональную работу данного органа? Сколько должно быть специалистов –конституционалистов, например?

АЛЕКСЕЕВ: Моя позиция. Прежде всего, здесь должны быть собораны специалисты по конституционному праву. И когда было такое предложение, чтобы туда входила Государственная Дума и Совет Федерации-это не решение вопроса. Нужно, чтобы здесь специалисты решали. Вот, например, основные решения, которые носят позитивный характер, сделаны специалистами, знающими историю, практику, сравнительное правоведение.

БАГЛАЙ МАРАТ ВИКТОРОВИЧ

Член Конституционного Сопещения

Родился 13 марта 1931 г. в городе Баку. Выпускник Ростовского государственного университета. Член-корреспондент РАН. Доктор юридических наук, профессор. Заслуженный деятель науки Российской Федерации. Награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» II степени. Награжден орденом дружбы народов. Судья Конституционного Суда Российской Федерации с 7 февраля 1995 г. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации с 20 февраля 1997 г. по 21 февраля 2003 г.

МАРИНО: Уважаемый Марат Викторович, во-первых, каковы Ваши комментарии по поводу Конституционного Совещания. Какую роль играл этот орган в конституционной жизни России? Как Вы оцениваете решение первого Президента РФ созвать этот орган?

БАГЛАЙ: Конституционное Совещание было создано тогда, когда разработка новой Конституции фактически зашла в тупик. В тот период уже возникли расхождения между Президентом и Верховным Советом – Верховный Совет пытался создать свою Конституцию, и проект ее уже существовал, а Президент стоял на совершенно других позициях и считал, что необходимо пойти по другому пути конституционного развития страны. Вот именно в тот момент и был созван этот орган - Конституционное Совещание. В его работе принимали участие представители общественных организаций, политических организаций, ученые. Президент стремился привлечь к процессу создания проекта Конституции представителей как можно большего числа социальных групп, и это его стремление было реализовано в полной мере. И значение Конституционного Совещания для страны переоценить невозможно. Конституционное Совещание разработало такой проект Основного закона, который позволял вывести страну из кризиса. Конечно, нереально было сразу преодолеть все трудности сразу, но проект Конституции позволял сделать огромный шаг в этом направлении.

МАРИНО: Как проходило Ваше назначение в члены Конституционного Совещания?

БАГЛАЙ: Сначала был издан указ о созыве Конституционного Совещания. В указе было предусмотрено, что в работе совещания должны принимать участие представители общественных организаций. А я был представителем от профсоюзов.

МАРИНО: Какие основные фазы проходила разработка текста Конституции?

БАГЛАЙ: Сначала был разработан проект Конституции. Следующая фаза - довольно подробная международная экспертиза. К ней были привлечены многие эксперты, но, пожалуй, еще более важно то, что и наша отечественная юридическая наука оказалась на высоте. Мы всегда, даже в советское время, очень глубоко и серьезно занимались изучением зарубежного права, оно всегда преподавалось в наших юридических вузах. Конечно, под определенным идеологическим углом зрения, но всё же студенты получали реальные знания. И наука была полна разработок почти по всем проблемам организации власти и прав человека. В работе Совещания приняли участие такие ученые, которые имели большой опыт изучения и

западной правовой мысли, и свои собственные наработки. Привлечение к работе этих ученых позволило создать такой проект Конституции, который соответствовал международным демократическим стандартам.

МАРИНО: Разработчики Конституции наделили Конституционный Суд следующей важной функцией: Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ и иных органов государственной власти разрешает дела о соответствии Конституции РФ, не вступивших в силу международных договоров (ст. 125,2 г К.). Здесь зафиксирован предварительный контроль. Как известно, если к нему не поступает запрос, Конституционный Суд не может разрешать дело. Какова практика? Есть запросы или мало запросов о соответствии не вступивших в силу международных договоров Конституции Российской Федерации?

БАГЛАЙ: Не было рассмотрено ни одного.

МАРИНО: Как реально реализовать тогда положение Конституции, по которому: не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению. Вывод какой? Надо, чтобы активизировались те органы, которые должны к Вам обратиться с запросом? Какие механизмы и какие процедуры препятствуют такой необходимой проверке о соответствии Конституции вышеуказанных актов?

БАГЛАЙ: Это сложный вопрос. Если договоры проверяются после ратификации, то это в значительной степени лишено смысла. А на проверку их (как и предусмотрено) до ратификации каждый раз не хватает времени. В частности, потому, что сразу после подписания международного договора его представляют Парламенту. А Парламент, как показывает практика, не стремится получить заключение о его конституционности, и как можно скорее ставит вопрос о ратификации в повестку дня. Ратификация осуществляется, как известно, в форме принятия федерального закона. Но Государственная Дума, видимо, полагает, что процедура рассмотрения дел в Конституционном Суде слишком длительна, а может быть, не чувствует в этом необходимости.

МАРИНО: Конституция РФ гласит, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Здесь четкий приоритет отдан международным договорам. В том случае, если федеральные законы противоречат международным договорам, то эти законы не действуют, т.е. не применяются. Но если они могут применяться, то должны ли оставаться в правовом поле? И еще - как КС может следить за соответствием внутренних федеральных законов международным договорам?

БАГЛАЙ: Применительно к этим случаям сама Конституция устанавливает, что должна действовать норма международного договора. Что касается Конституционного суда, то во многих решениях мы опирались на международное право, на нормы договоров в частности, и всегда исходили из необходимости соответствия внутреннего законодательства международному праву, а точнее говоря, общепризнанным нормам и принципам международного права. Во многих решениях Конституционного Суда есть прямые ссылки на нормы международного права.

МАРИНО: Конституция РФ (ст. 46/3 К.) регулирует право граждан обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Значит, граждане могут оспорить акты федеральных государственных органов Российской Федерации, в том числе и акты Президента РФ, например, в Европейском Суде по правам человека или в другом? Что показывает практика?

БАГЛАЙ: Практика Европейского Суда направлена на защиту прав человека в соответствии с Европейской конвенцией, а потому принимаются обращения, связанные с конкретными судебными делами. Но в наших судебных инстанциях наши граждане, конечно, могут оспорить нормативные положения Президента.

МАРИНО: Как Вы считаете, существует ли сотрудничество между Конституционным Судом, Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом РФ? Безусловно, судебная власть сильна, если она едина, компактна. Какое влияние оказывают на судебную власть те некоторые неясности, расхождения в вопросах подсудности, которые иногда возникают между высшими федеральными судами?

БАГЛАЙ: В целом, безусловно, можно говорить о том, что триада судов образует единую систему, что три органа тесно сотрудничают друг с другом. Хотя у каждого своя компетенция, и именно в вопросе определений компетенций были некоторые неясности. Верховный Суд в ряде случаев был заинтересован в том, чтобы этот вопрос был решен правильно, и сам обращался в Конституционный Суд за разъяснением спорных моментов. Сегодня такие положения, хотя периодически проявляются, практически не порождают острых ситуаций.

МАРИНО: Среди указов Президента РФ есть такие, которые касаются российских граждан, проживающих за рубежом. Эти акты могут быть оспорены этими гражданами? Какова реальная практика? Как реально может действовать судебный контроль Конституционного суда по отношению таких актов?

БАГЛАЙ: Если речь идет о гражданах России, то, конечно, на них распространяются все нормативные акты страны. Это в любой стране так.

Таких случаев, о которых вы сказали, т.е. применительно к Указам пока не было. Права российских граждан, основанных на федеральных законах, Конституционный Суд защищал не один раз. Например, было решение, согласно которому наши граждане, проживающие за рубежом, не могут быть лишены трудовых пенсий.

МАРИНО: Некоторые конституционалисты Российской Федерации выдвигали тезис о правотворческих способностях Конституционного Суда. Что Вы думаете об этом как ученый, какова на этот счет Ваша позиция? И если действительно так, каким образом суд может реализовать эти правотворческие функции?

БАГЛАЙ: Мне представляется, что все судебные органы в определенном смысле занимаются правотворчеством, и особенно это относится к Конституционному Суду. Но, безусловно, это происходит без вторжения в компетенцию законодательного органа власти или главы государства - мы не можем дублировать полномочия тех органов, которые создают нормы права. Но когда суд отменяет норму действующего закона - это тоже создание права. Суд сам специально новую норму не создает, мы всегда избегаем таких формулировок, которые могут быть истолкованы как стремление создать новые нормы права. Но путем толкования Конституции, путем выявления конституционно-правового смысла законов в мотивировочной части наших решений, мы, безусловно, выполняем правотворческую миссию. И это имеет очень большое значение для судебной практики и права в целом.

МАРИНО: На основании ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», в случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный суд РФ может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассматриваемого дела Конституционным Судом. Эта, по Вашему мнению, полезная норма? Какая на практике реакция соответствующих органов на данное предложение Конституционного Суда?

БАГЛАЙ: Да, были такие случаи. Мы не имеем права обязать тот или иной орган приостановить действия нормы закона. Но обратиться с соответствующей просьбой мы вправе. И, как правило, орган, который издал оспариваемую норму, шел нам навстречу и издавал необходимый акт, приостанавливающий действие нормы до решения вопроса о ее конституционности.

МАРИНО: Теоретически, указ Президента РФ - это временный подзаконный акт. А какова реальная сила, реальный вес президентских указов? Существуют указы Президента РФ о реализации постановлений Конституционного суда. Получается, что необходим указ Президента РФ,

который слабее по юридической силе, чем Постановление КС, для того, чтобы реализовалось Постановление Конституционного Суда РФ?

БАГЛАЙ: Такой пример был при Президенте Ельцине. Насколько я помню, одна из наших республик не выполняла решения Конституционного суда, и Президент издал необходимый акт, который обязывал руководство республики привести местное законодательство в соответствие с решением Конституционного суда. Ничего плохого или противоречащего Конституции я здесь не вижу. Напротив, это очень полезно. Но это - редкий случай. В основном, Постановления Суда ни в чьей правовой «поддержке» не нуждаются.

МАРИНО: Не кажется ли Вам, что авторы Конституции прописали слишком усложненную процедуру отрешения от должности Президента РФ? Как Вы относитесь к тому, что если за предусмотренный трехмесячный срок решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным? Как Вы оцениваете роль Конституционного суда в этой процедуре?

БАГЛАЙ: Эта процедура не сильно отличается от аналогичной в других странах. Например, в Соединенных Штатах Америки за более чем сто лет не было ни одного случая отрешения от должности Президента, хотя попытки это сделать были и иногда они даже доходили до предпоследней стадии. Тем не менее, результат нулевой. Ни одна страна не может быть заинтересована в том, чтобы эта процедура была легкой, и чтобы можно было легко и быстро сбрасывать главу государства. Наша Конституция - не исключение, скорее, она подтверждает общее правило. Для отстранения от должности высшего должностного лица должны сложиться очень серьезные условия, и необходимо вовлечь в этот процесс все звенья государственного механизма. Подобное решение не может быть принято без участия законодательной власти (обеих палат Парламента), Верховного суда, Конституционного Суда. И сроки здесь тоже очень важны.

МАРИНО: Авторы Конституции зафиксировали общие принципы судебного контроля над нормативными и над ненормативными актами государственных органов. Затем были приняты важные законы, конкретизирующие, развивающие данные процедуры судебного контроля. На данный момент правовая база уже полностью сложилась?

БАГЛАЙ: Мы проверяем на соответствии Конституции все те акты, которые указаны в самой Конституции, а именно: федеральные законы, указы Президента, нормативные постановления Правительства, законы субъектов Федерации. Но в основном та правовая база, о которой вы

говорите, сложилась. И ее достаточно для того, чтобы проверить конституционность практически любого из этих названных мной источников. Соответствующая компетенция есть у Верховного и Высшего Арбитражного судов.

МАРИНО: Порядок формирования высших органов судебной власти. Конституция РФ дает право только Президенту РФ представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей КС, ВС, ВАС РФ. Вы предпочитаете данную модель или же модель тех стран, например, Франции, где разные органы принимают участие в назначении высших органов судебной власти?

БАГЛАЙ: Но у нас тоже разные органы принимают участие в назначении судей. Полномочия распределены между разными органами для того, чтобы не дать возможность формировать судебский корпус только одной ветви государственной власти и чтобы избежать одностороннего подхода. Кто должен принимать участие в назначении судей? Конечно, глава государства, потому что вся судебная система у нас федеральная. Я считаю, что Президент фактически является также главой исполнительной власти, хотя юридически это не совсем так. Вполне логично, что другим участником назначения судей является федеральный парламент. У нас это - одна из палат законодательного органа, а именно - Совет Федерации.

МАРИНО: Еще про ст. 83/г Конституции РФ, которая регулирует назначение судей высших федеральных судов. Президент РФ имеет право предлагать кандидатуры Совету Федерации. Но какова была концепция, логика разработчиков данной статьи? Ведь можно привести примеры того, как Президент РФ дважды и даже трижды предлагал одну и ту же кандидатуру. Каков смысл этой статьи? Верхняя палата отвергает конкретную кандидатуру Президента РФ, а он вновь предлагает ее же. Как Вы оцениваете эту процедуру?

БАГЛАЙ: Конечно, это очень досадно, когда Совет Федерации отклоняет предложение Президента один и даже два раза. Но, в общем-то, это в рамках закона, и ничего страшного я здесь не вижу. Да, Президент имеет право представить ту же кандидатуру и во второй, и в третий раз, это его право, оно не ограничено в законе.

МАРИНО: Конституция РФ устанавливает, что право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ (и иным высшим федеральным судам) по вопросам его ведения. Здесь возникает возможность того, что подобный конкретный законопроект может быть позже рассмотрен самим Конституционным Судом, например, при рассмотрении дела о конституционности данного закона. Вы положительно относитесь к этому? Какова реальная практика?

БАГЛАЙ: Я отношусь положительно к этой норме. Правда, Конституционный Суд еще ни разу этим не пользовался.

МАРИНО: Ученые рассматривают послание Президента как общую программу действий. По Конституции послание Президента не имеет обязывающей юридической силы для Парламента. Однако издаются указы Президента РФ о реализации тех планов, которые были записаны в послании Президента Российской Федерации. Не получается ли, что указы, обязательные для исполнения на всей территории РФ, придают совсем иную юридическую силу Посланию. Как Вы относитесь к этому?

БАГЛАЙ: В Послании Президента, как известно, формулируются принципиально важные положения, своего рода стратегические вехи развития нашего государства. Но послание - это все равно достаточно короткий документ, и все цели и задачи, которые в нем сформулированы, требуют в дальнейшем оформления, развития и выбора методов их реализации. Поэтому совершенно естественно, что после послания принимаются какие-то акты в развитие тех идей, которые были высказаны. Это неизбежно и необходимо для того, чтобы послание не осталось пустым звуком и просто декларацией.

МАРИНО: Конституция наделила Правительство РФ правом оспорить нормативный акт Президента Российской Федерации в Конституционном Суде. Рассматриваем этот вопрос как чисто теоретический. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ иным указанным в ст. 115/3 К., могут быть отменены Президентом РФ. Теоретически Правительство может оспорить в соответствующий суд акт Президента. Но Президент-то может отменить этот запрос Правительства. Кроме того, подобное действие, учитывая слабое положение Правительства перед Президентом, было бы очень рискованным и малоэффективным. То есть теоретически это возможно, но труднореализуемо. Является ли эта норма «спящей»?

БАГЛАЙ: Действительно, такого ни разу не было. Более того, такое даже трудно представить, поскольку по Конституции Правительство прямо подчиняется Президенту. Но, тем не менее, чисто формально это может быть.

МАРИНО: Как Вы прокомментируете такую возможную ситуацию: Президент отменил акт Правительства, который неконституционным не являлся. А до Конституционного Суда дело не дошло. Где выход из положения?

БАГЛАЙ: А что здесь сложного? Президент вправе отменить любой акт Правительства и вовсе не по соображениям его неконституционности. Существует презумпция, что акты правительства, законы и

иные нормативные акты являются конституционными до тех пор, пока Конституционный Суд не вынесет решения об их неконституционности. Поэтому все постановления Правительства и законы конституционны, пока не принято обратного решения. Следовательно, у Президента и Суда основания для отмены Постановлений Правительства разные.

МАРИНО: Президент РФ, когда приостанавливал действие актов глав исполнительной власти субъектов РФ, не обращался в соответствующий суд, как предусмотрено ст. 85/2 К. Ваша позиция на этот счет какова? Вам не кажется, что по логике статьи Конституции, все-таки Президент РФ должен был обратиться в суд?

БАГЛАЙ: Такая практика не носит широкого характера. Но в одном из наших постановлений мы как раз усилили положение, обязывающее главу государства обращаться в суд. В то время основанием для освобождения от должности должностных лиц субъектов Федерации в конечном счете признавалось судебное решение.

МАРИНО: Проанализируем вопрос руководства деятельности некоторых министерств Президентом, а не Правительством РФ. Формально по Конституции РФ, Правительство, а не Президент РФ осуществляет исполнительную власть. Это не создает условий для неодинакового положения Министров и для разделенной работы состава Правительства?

БАГЛАЙ: Неравенство министерств установлено законом. И в этом есть глубокий смысл. Дело в том, что работа так называемых силовых ведомств - министерства внутренних дел, федеральной безопасности, юстиции и др., которые имеют возможность применять принуждение, требует очень большой осторожности. И именно поэтому в законе предусмотрено прямое подчинение этих Министерств Президенту. Это означает повышенную ответственность самого Президента за деятельность тех органов, которые применяют принуждение.

МАРИНО: Ст.125/ 4 абз.: 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. Конституция здесь в этих конкретных определенных случаях предусмотрела только проверку Конституционным Судом конституционности закона, а не конституционности указа Президента РФ. Надо было включить и этот нормативный акт? Как тогда реализовать ту же самую проверку с данным актом?

БАГЛАЙ: Не могу сказать, почему так сделал законодатель, но написано: только в отношении закона, и в практике у нас проверяется только закон.

МАРИНО: Какие отношения между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными судами в субъектах на деле? Существует ли необходимость конструктивного сотрудничества между ними?

БАГЛАЙ: Отношения очень дружеские, но никакой процессуальной связи между нами нет. Например, нельзя обжаловать решение нижестоящего конституционного суда в федеральный Конституционный Суд. Суды субъектов Федерации действуют совершенно независимо, они вообще не относятся к системе федеральных судов. Деловые отношения есть, конечно, активно действует совет председателей этих судов, они приезжают к нам в Конституционный Суд, мы проводим конференции, семинары, просто обсуждаем насущные вопросы, они нам высказывают свои мнения. Такое сотрудничество очень полезно и им, и нам. Но повторю, процессуальной зависимости этих судов от Федерального Суда нет.

МАРИНО: Прошло больше десяти лет со дня принятия Конституции РФ. На основании анализа ее формального юридического содержания и реальной практики, какова ваша позиция о системе государственной власти в Российской Федерации? Является ли она сбалансированной? Надо ли укреплять какие-то функции каких-то органов, например, Федерального Парламента?

БАГЛАЙ: Десять очень разных, не похожих один на другой, лет. И практика применения Конституции совершенно неоднородна. То, что мы имеем сейчас, и то, что у нас было в начале десятилетия, - это разное положение вещей. Сразу после принятия Конституции ситуация была очень непростая: сложный период начала реформ, глубокий экономический кризис, разбалансированность власти и конфронтации между законодательной властью и Президентом. Но с годами система постепенно обретала черты всё большей устойчивости. Многие вопросы были решены заново, например, был изменен порядок формирования Совета Федерации. И сейчас от разбалансированности уже не осталось и следа, существует довольно тесное взаимодействие между различными ветвями власти, конструктивное сотрудничество. Сейчас взаимоотношения законодательной и исполнительной власти никаких тревог не вызывают.

ВЕДЕРНИКОВ НИКОЛАЙ ТРОФИМОВИЧ

Член Конституционного Сопещения

Родился 17 декабря 1934 г. в г. Анжеро-Судженске Кемеровской области в многодетной семье рабочего-шахтера. В 1953 г. окончил среднюю школу, в 1958 г. – юридический факультет Томского университета, одного из старейших вузов России. После окончания университета работал в местных органах власти, избирался депутатом районного Совета и членом райисполкома. В 1959 г. в связи с реорганизацией местных органов власти в г. Томске был приглашен для работы на кафедру юридического факультета Томского университета, где прошел путь от ассистента кафедры до профессора, заведующего кафедрой.

В 1966 г. защитил кандидатскую, а в 1980 г. – докторскую диссертацию в Московском университете имени М. В. Ломоносова.

Основное направление научных исследований – проблема личности преступника в уголовном судопроизводстве, а в последние годы – вопросы построения правового государства в России.

Опубликовано более 100 научных работ, из них две монографии. Под руководством Н. Т. Ведерникова подготовлено и защищено 12 кандидатских диссертаций. Имеет почетные государственные звания: Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации.

В 1990 г. избран депутатом РСФСР, на I Съезде народных депутатов – членом Верховного Совета РСФСР, а вскоре – председателем Комиссии по вопросам помилования Президиума Верховного Совета РСФСР.

В октябре 1991 г. – избран судьей Конституционного Суда Российской Федерации, т.е. с первого дня образования данного органа власти и проработал судьей до февраля 2000 г., уйдя в отставку по достижении предельного возраста судьи. В настоящее время – судья Конституционного Суда РФ в отставке, работает профессором кафедры конституционного права Российского торгово-экономического университета (г. Москва).

МАРИНО: Уважаемый Николай Трофимович, Вы были и членом Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР, и затем, позднее, членом Конституционного совещания. Как Вы могли бы оценить проект Конституции, выработанный Конституционной комиссией? Как Вы оцениваете работу Конституционного совещания?

ВЕДЕРНИКОВ: Я был избран народным депутатом РСФСР по 698 территориальному избирательному округу в Томской области, поскольку являлся в то время профессором, заведующим кафедрой криминалистики Томского университета. На I Съезде народных депутатов РСФСР был избран членом Верховного Совета и членом Конституционной комиссии Съезда народных депутатов, а затем вошел в состав рабочей группы Конституционной комиссии, где фактически и разрабатывался текст Конституции. Возглавлял Конституционную комиссию Б. Н. Ельцин, являвшийся в то время Председателем Верховного Совета РСФСР.

Работа над проектом Конституции, в особенности на первоначальном этапе, шла достаточно интенсивно. Комиссия регулярно собиралась, готовились и рассылались ее членам рабочие материалы, был учрежден и регулярно выходил бюллетень Конституционной комиссии – «Конституционный вестник». Немалую лепту в работу Комиссии вносили, в частности, народные депутаты-юристы: С. Н. Бабурин, Ю. Д. Рудкин, В. Д. Мазаев, М. А. Митюков, Ю. М. Слободкин, В. Г. Степанков, С. М. Шахрай и др. В группе экспертов Конституционной комиссии были В. Д. Зорькин, Б. А. Страшун и другие ученые-конституционалисты.

Душой Комиссии и ее «мотором» являлся ответственный секретарь Комиссии, народный депутат О. Г. Румянцев. Его выступление на Верховном Совете РСФСР 10 октября 1991 г. «Зачем нужна новая Конституция?» запомнилось своим глубоким содержанием и яркой формой.

Следует также упомянуть, что до разработки проекта новой Конституции большое значение имело принятие I Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1991 г. «Декларации о государственном суверенитете РСФСР», в которой были закреплены ряд основополагающих идей будущей Конституции, в частности, принцип разделения властей как основы построения правового государства в России. Рабочую группу по разработке Декларации возглавлял народный депутат, профессор-юрист О. И. Тиунов.

Уже 23 октября 1991 г. пленарное заседание Конституционной комиссии приняло решение представить проект Конституции Российской Федерации Съезду народных депутатов РСФСР и поручило сделать это

Председателю Конституционной комиссии Б. Н. Ельцину. Этот проект Конституции был опубликован в «Конституционном вестнике» № 8 за октябрь 1991 г. Как видим, первый проект новой Конституции был разработан Конституционной комиссией Съезда народных депутатов уже к концу 1991 г.

Если говорить о содержательной стороне этого проекта Конституции, то наиболее значимым в нем было выделение в качестве самостоятельного раздела «Гражданского общества». Этот раздел включал в себя главы о собственности, труде и предпринимательстве; об общественных объединениях; о воспитании, образовании, науке и культуре; о семье и о средствах массовой информации. В совокупности названные блоки охватывали основные элементы современного понимания гражданского общества, и конституционно-правовое регулирование их явилось бы в то время, да и на настоящий момент, заметным достижением конституционализма в России.

Остается лишь выразить сожаление, что такое авангардное явление теории конституционного права, как выделение в качестве самостоятельного раздела Конституции – «Гражданского общества» было утрачено, не найдя по существу достойного развития и закрепления в действующей Конституции Российской Федерации.

К сожалению, последующие события прервали планомерность в работе над проектом Конституции. И хотя ряд положений из проектов, разработанных Конституционной комиссией Съезда народных депутатов присутствует в ныне действующей Конституции Российской Федерации, в частности, глава о правах и свободах человека и гражданина, хотя при этом не выделены в самостоятельную главу конституционные обязанности граждан, что опять-таки присутствовало в проектах Конституции, разрабатываемых Конституционной комиссией, кое-какие находки и решения утрачены практически безвозвратно, о чем можно лишь сожалеть.

Весь 1992 год и до середины 1993 года конфронтация между Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ, с одной стороны, и Б. Н. Ельциным, ставшим уже Президентом РФ, - с другой, все нарастала и нарастала, вылившись в издание Б. Н. Ельциным антиконституционного Указа от 21 сентября 1993 г. № 1400 о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ и завершившись драматическими событиями 3-4 октября 1993 г.

МАРИНО: Как бы Вы могли охарактеризовать работу судей Конституционного Суда РФ в Конституционном совещании и затем в Комиссии конституционного арбитража?

ВЕДЕРНИКОВ: Конституционное совещание начало свою работу 5 июня 1993 г. Оно выработало свой «президентский» проект Конституции Российской Федерации. Конституционное совещание было достаточно представительным по своему составу и работало по пяти секциям. Все судьи Конституционного Суда Российской Федерации, а их в то время было 13 человек, имели пропуски на все секции и могли работать в любой из них по своему выбору. Но двое из судей, Морщакова Т. Г. и Эбзеев Б. С., были избраны пленумом Конституционного Суда в качестве официальных представителей на Конституционном совещании, что называется с правом решающего голоса, и в первую очередь они внесли заметный вклад в разработку проекта Конституции. В целом у меня осталось благоприятное впечатление от работы Конституционного совещания – велась достаточно профессиональная дискуссия по многим вопросам права и находились коллегиальные решения.

Я уже говорил, что все судьи Конституционного Суда Российской Федерации отнеслись с большим вниманием к работе Конституционного совещания, понимая всю значимость разрабатываемого документа для будущего своей страны. При этом следует иметь в виду и то, что из 13 судей только двое не имели ученых степеней и званий, а остальные являлись докторами или кандидатами наук, возможность же проявить творчески свои знания в дискуссиях при решении тех или иных конституционных вопросов и добиться их реализации в нормах Основного закона страны для настоящего профессионала – одно удовольствие. Поэтому все судьи с полной отдачей работали в составе Конституционного совещания.

Между тем, конфронтация между Президентом Б. Н. Ельциным и Верховным Советом РФ все усиливалась и вылилась, как я уже говорил, в драматическую развязку 3-4 октября 1993 г. В отношении Конституционного Суда был издан Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации», которым деятельность Суда приостанавливалась («не созывать его заседания до принятия новой Конституции Российской Федерации»), но судьи при этом не лишались своих полномочий («сохранить за судьями... права и гарантии в соответствии с Законом о Конституционном Суде Российской Федерации и ныне действующими правовыми актами»). Судьям предлагалось заняться «подготовкой предложений для Федерального Собрания Российской Федерации об организационно-правовых формах осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации, включая возможность создания Конституционной коллегии в составе Верховного Суда Российской Федерации...». Иными словами, в Указе содержался недвусмысленный намек на то, что Конституционный Суд в виде самостоятельного и независимого органа конституционного контроля в России

может впредь и не быть, ибо ежели это будет в виде одной из коллегий Верховного Суда, то о какой самостоятельности Конституционного Суда при этом может идти речь. Известно, что над любой коллегией Верховного Суда стоит Президиум и Пленум Верховного Суда, где решения коллегии могут быть пересмотрены и, следовательно, решения конституционной коллегии в таком случае не могли быть окончательными, равно как и обладать высшей юридической силой. Все это не могло не навевать на грустные размышления относительно как будущего Конституционного Суда в России, так и перспектив нашей личной судьбы.

На таком фоне несколько неожиданным для нас явилось приглашение в Кремль в последних числах октября 1993 года. Оказалось, что все судьи Конституционного Суда, а вместе с ними руководители двух других высших судов Российской Федерации, Верховного и Высшего Арбитражного, тогдашний министр юстиции Российской Федерации профессор Калмыков Ю. Х. и несколько человек из ведущих ученых-юристов, в том числе академик Кудрявцев В. Н., назначены членами Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания, о чем нам лично объявил вышедший к нам на первой встрече Президент Б. Н. Ельцин. Каждому была вручена папка с этим распоряжением Президента и листок со сформулированными на нем вопросами относительно некоторых положений Конституции Российской Федерации.

МАРИНО: Какие вопросы в Комиссии конституционного арбитража обсуждались особенно проблематично? По Вашему мнению, какова была роль Комиссии конституционного арбитража?

ВЕДЕРНИКОВ: Вначале несколько слов о порядке работы Комиссии конституционного арбитража. Президент Б. Н. Ельцин в своем вступительном слове перед нами на первом заседании предложил нам работать, можно сказать, в свободном, демократическом режиме: избрать самим из своего состава постоянного председательствующего на наших заседаниях или председательствовать каждому по очереди, обсуждать каждый вопрос в свободной дискуссии и принимать по нему решение в форме открытого или тайного голосования, но в итоге по каждому вопросу решения должны приниматься большинством голосов и уже в письменном виде формулироваться как решения Комиссии.

В качестве постоянного председательствующего мы избрали наиболее авторитетного и, пожалуй, наиболее опытного из нас, к тому же пользующегося всеобщим уважением юриста академика В.Н. Кудрявцева, и под его председательством и в том режиме, который нам подсказал Б. Н. Ельцин, протекала вся наша последующая работа.

По формулировкам поставленных перед нами вопросов было очевидно, что идет завершающий этап работы над проектом Конституции Российской Федерации, и рабочая группа хотела бы иметь суждения авторитетных юристов страны по некоторым спорным или не находящим однозначного решения вопросам. Из числа рассмотренных нами вопросов мне, в особенности, запомнились вопросы относительно местного самоуправления и вопрос относительно закрепления в Конституции места и роли прокуратуры в государственном устройстве Российской Федерации. Вопрос о местном самоуправлении обсуждался даже дважды.

Можно было догадаться, что смущало многих относительно зафиксированных в проекте Конституции положений о местном самоуправлении. Главным образом утверждение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Всякому руководителю на уровне субъекта Федерации, а говоря попросту, «начальнику» областного (краевого) уровня, не говоря уже о руководителях республик как субъектов Федерации, просто было не понятно, как это на их территории будут еще какие-то, пусть и небольшого уровня, «начальники», которые не будут им подчиняться, поскольку они не входят в систему органов государственной власти. О местном самоуправлении все сказано в статьях 130-133 главы 8 Конституции Российской Федерации, а тут еще имеется и ст. 12 Конституции, где вроде бы содержатся все учредительные положения об этом самом местном самоуправлении.

И, как следствие такого непонимания, появляется вопрос перед Комиссией конституционного арбитража Конституционного совещания – «Насколько обосновано предложение вновь включить в статью 12 Конституции положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти?». Чувствовалось, что авторы вопроса не учитывают при этом следующее существенное обстоятельство, а именно, что ст. 12 проекта Конституции Российской Федерации относится к главе I Конституции, где рассматриваются основы конституционного строя, т.е. коренные, стратегически важные положения, определяющие те или иные институты конституционализма, а положения статей 130-133 раскрывают, хотя и на конституционном уровне, по все же более мелкие, «технологические» вопросы функционирования местного самоуправления. Понимая это, Комиссия конституционного арбитража высказалась за сохранение рассматриваемого положения и в ст. 12 проекта Конституции, что и нашло дословное закрепление в действующей Конституции России.

Весьма в жаркой дискуссии был рассмотрен вопрос и принято решение относительно правового статуса прокуратуры. Нас спрашивали: нужно ли включать в проект Конституции все «сегодняшние функции

прокуратуры», в частности, ее надзорные функции или же ограничиться в проекте записью о том, что прокуратура представляет лишь одну сторону в судебном процессе (наряду с адвокатурой). В качестве альтернативы этому предлагалось также рассмотреть возможность ограничиться отсылочной нормой о том, что деятельность прокуратуры регулируется федеральным законом, имея в виду уже имевшийся Закон о прокуратуре.

Авторов проекта Конституции волновало и такое обстоятельство относительно прокуратуры – в какой раздел проекта поместить запись о прокуратуре: в главу о судебной власти или в главу об исполнительных органах власти (Правительство) или даже выделить в самостоятельную главу. Кстати, в Конституции РСФСР 1978 г., т. е. в последней советской Конституции имелась отдельная глава, включающая в себя четыре статьи, которая так и называлась: «Прокуратура». Общая направленность вопросов относительно прокуратуры просматривалась весьма однозначно – урезать ее полномочия и принизить роль этого института в государственном механизме. Части судей Конституционного Суда, бывших до этого народными депутатами, было известно, что в одном из первоначальных проектов Конституции за прокуратурой предлагалось оставить лишь право на поддержание обвинения от имени государства в уголовном судопроизводстве.

Большинством голосов удалось отстоять институт прокуратуры в качестве единой централизованной системы с записью о ее организационно-структурном построении и отсылочной нормой о функциях прокуратуры к федеральному закону. Последующие годы показывали и показывают оправданность такого решения вопроса о судьбе прокуратуры и полезность ее деятельности в качестве одного из «скреп» государственного механизма нашей страны, как единого конституционно-федеративного государства.

Помещение же статьи Конституции о прокуратуре (ст. 129) в главу о судебной власти до сих пор вызывает в научной литературе различного рода споры и кривотолки, которые можно читать с некоторой долей усмешки, поскольку суть вопроса о прокуратуре лежала совсем в иной плоскости и вряд ли следует считать таким уж принципиальным моментом место этой статьи в главе о судебной власти. Важно, что это конституционный орган власти и он продолжает играть заметную роль в жизни общества и государства.

В то же время Комиссия конституционного арбитража признала нецелесообразным иметь такую запись в статье 5 проекта Конституции, что «субъекты Российской Федерации суверенны в пределах настоящей Конституции», предвидя ее взрывоопасность для целостности государства. Жизнь и в этом подтвердила нашу правоту.

Подытоживая ответ на Ваш данный вопрос, можно заключить, что Комиссия конституционного арбитража Конституционного совещания сыграла свою положительную роль в доработке проекта ныне действующей Конституции Российской Федерации и не последняя роль в этом принадлежала судьям Конституционного Суда РФ.

МАРИНО: Хотелось бы послушать Ваш комментарий относительно части 2 статьи 120 Конституции Российской Федерации: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом». Какова практика реализации данной нормы Конституции? Как обычно поступают судьи при данной ситуации?

ВЕДЕРНИКОВ: В части 2 статьи 120 Конституции Российской Федерации, о которой идет речь в Вашем вопросе, четко и недвусмысленно выражен принцип верховенства закона. Причем этот принцип имеет всеобщее значение, распространяется на деятельность всякого суда, всех судов нашей страны, а не только на деятельность Конституционного Суда РФ, о чем мы говорили с Вами в основном до этого.

Реализуя рассматриваемый конституционный принцип, любой суд при рассмотрении любого дела, если он сталкивается с ситуацией, когда по вопросу, который суд должен разрешить, имеется действующий закон и какой-то другой нормативный акт, возможно даже постановление Правительства, приказ или инструкция какого-либо министерства или распоряжение, допустим, мэра города, такого рода подзаконные акты можно продолжать до бесконечности, Суд, реализуя этот принцип, обязан принять решение, руководствуясь только законом, а не каким-либо иным актом. Здесь выражена достаточно четкая позиция Конституции РФ, и всем судам России надлежит неуклонно ею руководствоваться и выполнять ее, что на практике и делается.

Хотел бы обратить внимание и на положения части 1 этой же статьи 120 Конституции Российской Федерации, где говорится о независимости судей и связывается это в первую очередь с тем, что они (судьи всех судов) подчиняются только Конституции и федеральному закону, т. е. в своих решениях по любому делу и по любому вопросу в каждом деле судьи обязаны руководствоваться лишь нормами Конституции и федеральных законов, а не нормами какого бы то ни было иного нормативного акта, пусть даже представим себе такую ситуацию, и указа Президента, если таковой вдруг окажется изданным по этому же вопросу. Причем на первом месте, хочу обратить Ваше внимание, стоит именно Конституция Российской Федерации, т. е. ее нормы имеют приоритетное значение, хотя Конституция тоже, как известно, закон, а уже затем – федеральный закон.

Можно отметить и еще одну такую тонкость в этом вопросе. В рассматриваемой 120 статье Конституции Российской Федерации употреблен термин – «федеральный закон». Но у нас имеются два вида федеральных законов: федеральный конституционный закон и просто федеральный закон, т. е. внутри единого общего понятия федерального закона различается два вида этих законов и по их иерархии федеральный конституционный закон стоит на ступеньку выше простого федерального закона. Но это уже некая юридическая тонкость, хотя совсем недавно при рассмотрении конкретного дела в Конституционном Суде Российской Федерации этот вопрос (об иерархии этих двух видов законов) обсуждался по ходу рассмотрения дела.

Для нас же при ответе на Ваш вопрос должно быть ясно одно, что в России всякий суд при разрешении любого дела обязан руководствоваться и может мотивировать свое решение лишь нормами Конституции и федерального закона. Это первое.

Второе – это уже имеет отношение к деятельности Конституционного Суда Российской Федерации – заключается в следующем. Если при рассмотрении какого-либо дела у суда возникает обоснованное сомнение относительно того, а соответствует ли Конституции РФ сам закон, который суду надлежит применить при разрешении данного дела, то, согласно части 4 статьи 125 Конституции, у суда есть право, а скорее даже обязанность, приостановить рассмотрение данного дела и обратиться по этому поводу непосредственно в Конституционный Суд Российской Федерации, который единственный и может разрешить данный вопрос, вопрос о соответствии закона (или какой-либо конкретной нормы закона) Конституции Российской Федерации.

Вопросы конституционности закона, т. е. соответствия или несоответствия закона Конституции, являются исключительной компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации, и именно этим он в основном и занимается в своей деятельности.

В результате такой совместной работы судов (всех судов России) и Конституционного Суда Российской Федерации в идеале выстраивается стройная система взаимодействия судов по обеспечению соответствия законодательства страны ее Основному закону, что и призвано в итоге обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации и, таким образом, сделать нашу страну подлинно конституционным, правовым государством!

МАРИНО: А федеральные органы власти могут обратиться в Суд, чтобы оспорить конкретный нормативный акт именно в соответствии со ст. 120 Конституции Российской Федерации?

ВЕДЕРНИКОВ: Мы только что рассмотрели ситуацию, как суды судебной системы России участвуют в деятельности по обеспечению верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Забота об обеспечении верховенства Конституции – это не только забота судов, но и всех иных государственных органов власти в правовом государстве, подчеркиваю – всех органов власти. Поэтому в части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации прямо перечислены те федеральные органы власти, которые могут обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, а также законов, включая конституции и уставы субъектов Федерации, и иных нормативных актов субъектов Федерации по вопросам, отнесенным Конституцией к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов. Могут быть оспорены и договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, так же как и договоры между органами государственной власти субъектов Федерации, а также и не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации.

К числу федеральных органов власти, которые могут обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации по названным только что вопросам, Конституция относит Президента Российской Федерации, обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации. По этим же вопросам в Суд могут обратиться и органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также одна пятая от числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Так что число субъектов, которые могут обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, достаточно велико. Это практически все органы государственной власти в Российской Федерации, которые упоминаются в статье 11 Конституции.

МАРИНО: Раздел второй Конституции Российской Федерации «Заключительные и переходные положения», статья 2: Законы и правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Приходилось ли Конституционному Суду решать вопросы о том, потерял ли силу старый закон или нет? Такие дела были рассмотрены? Какую функцию играл

или может играть Конституционный Суд в этой специфической форме контроля?

ВЕДЕРНИКОВ: В работе Конституционного Суда Российской Федерации, в особенности, в первые годы его работы, когда уже был внесен ряд изменений в прежнюю Конституцию РСФСР 1978 года, в том числе и такое положение, о чем Вы меня сейчас спрашиваете, применительно к статье 2 переходных положений нынешней Конституции Российской Федерации, не раз возникали ситуации, когда приходилось рассматривать отдельные нормы «старых» законов и решать по существу, соответствуют ли они новым конституционным нормам.

Нередко возникал такой вопрос, в частности, в тех случаях, когда рассматривались дела, связанные с соблюдением отдельных конституционных прав и свобод граждан.

Порукой правильности решений при этом являлся высокий профессионализм судей Конституционного Суда Российской Федерации, который сохраняется и по сей день, глубокое знание судьями не только конкретных правовых актов и отдельных норм, но и знание основных правовых принципов, теории права в целом, тенденции его развития, достижений в этих областях в теории и практике зарубежных стран, которые уже давно идут по правовому пути.

В аппарате Конституционного Суда РФ имеется отдел по изучению и обобщению зарубежной практики конституционного контроля, который систематически готовит и снабжает судей обзорами по соответствующим вопросам и этим весьма способствует работе Суда.

МАРИНО: А не любой правоприменитель?

ВЕДЕРНИКОВ: Конечно, любой правоприменитель должен руководствоваться данным конституционным положением. Но все же наиболее часто и в наиболее «чувствительных» сферах человеческой жизни суды применяют правовые нормы, разрешая дела конкретных граждан и юридических лиц. Так что, я думаю, это положение Конституции РФ в большой мере обращено к судам вообще, и к Конституционному Суду, в частности.

МАРИНО: Рассмотрим правовые отношения между Президентом РФ и Конституционным Судом РФ в рамках проверки соответствия указов Президента РФ Конституции. Начнем с конкретного примера: Указ Президента РСФСР от 19 октября 1991 г. об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР. Указ был признан неконституционным. Как Вы можете прокомментировать такой судебный конституционный контроль на практике, в реальной конституционной жизни?

ВЕДЕРНИКОВ: Проверка указов Президента РФ в Конституционном Суде Российской Федерации на их соответствие Конституции – один из видов судебного конституционного контроля правовых актов, и ничего необычного в процедуре такой проверки я не вижу, кроме как положения самого автора-подписанта такого вид нормативных актов. Это высшее должностное лицо государства. Издаваемые им нормативные акты вроде бы должны проходить некую предварительную правовую экспертизу. Положение о том, что указы Президента Российской Федерации не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации, было внесены еще в Конституцию РСФСР, когда принималась в виде поправки к Конституции глава «Президент Российской Федерации» как одна из норм, определяющих правовое положение этого должностного лица государства. Но первый Президент РФ Б. Н. Ельцин, очевидно, не очень-то хотел считаться с какими-либо правовыми ограничениями в своей деятельности и потому в первый период работы Конституционного Суда, к которому я отношу время со дня появления Суда – 30 октября 1991 г. до 7 октября 1993 г., когда была приостановлена его деятельность, Суду приходилось не раз и не два рассматривать дела о конституционности указов Президента РФ.

Так уж получилось исторически, что первым делом Конституционного Суда оказалось дело о соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президента РФ Б. Н. Ельцина от 19 октября 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел (МБВД) Российской Федерации». Президент соединил в одно ранее существовавшие отдельно два «силовых» ведомства, и получился такой единый мощный монстр. И это на фоне недавнего кровавого прошлого СССР и зловещей роли в нашей стране прежних ведомств типа ВЧК, НКВД, МГБ и КГБ так взволновало всю общественность, что в Конституционный Суд поступило обращение большой группы народных депутатов и совместное заявление председателей 5 комитетов Верховного совета с просьбой рассмотреть этот Указ на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации.

Мы рассмотрели это дело и, естественно, признали его неконституционным, т. е. не соответствующим действовавшей в то время Конституции. Правда, надо отдать должное Б. Н. Ельцину, он выполнил данное решение Конституционного Суда, и Министерство было вновь разделено на два ведомства.

Вы спрашиваете меня, были ли еще случаи признания неконституционными указов Президента РФ? Да, были. Насколько мне помнится, в течение первого периода деятельности Суда указы Президента РФ были предметом рассмотрения Конституционного Суда в восьми случаях и почти в каждом из них те или иные положения признавались не соответствующими Конституции. В период президентства В. В. Путина, насколько

я знаю, относительно его указов подобных обращений в Суд не было.

МАРИНО: В части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации указано, что Конституционный Суд рассматривает нормативные акты Президента РФ. Как нам известно, в Конституционном Суде оспаривались распоряжения Президента Российской Федерации и запросы отклонялись. Распоряжение Президента РФ не должно быть нормативным актом. Но были примеры распоряжений, которые фактически имели нормативный характер, на что обратили внимание ученые. Тогда в каком суде можно оспорить подобное конкретное распоряжение Президента нормативного характера?

ВЕДЕРНИКОВ: Как Вы правильно замечаете в первой части своего вопроса, Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции РФ «нормативных актов Президента Российской Федерации». В то же время статья 90 Конституции Российской Федерации говорит, что Президент РФ издает акты двух видов – указы и распоряжения. Их юридическая сила заключается в том, что они «обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации», а их главным правовым свойством является непротиворечивость Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Понятие «нормативность» правовых актов, издаваемых Президентом РФ, лежит в теории права, как бы за пределами непосредственного текста Конституции. Хотя можно в связи с этим обратить внимание и еще на одно, связанное с обсуждаемым вопросом, положение Конституции Российской Федерации, а именно в ст. 115 Конституции РФ, где говорится о правовых актах, издаваемых Правительством Российской Федерации, вновь встречается указание на нормативность, но уже только указов Президента Российской Федерации. Таким образом, можно сделать косвенный вывод о том, что «нормативность» как правовое свойство юридических актов Президента признается лишь за указами Президента Российской Федерации.

В принципе можно допустить, что нормативный характер могут иметь и распоряжения Президента РФ, и тогда я не вижу какой-либо проблемы в том, что такое распоряжение может быть рассмотрено на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации, поскольку, как я уже говорил в начале своего ответа, в п. 2 ст. 125 Конституции РФ употребляется более широкое понятие, там говорится не об указах, а о нормативных актах Президента Российской Федерации.

Так что мне не совсем понятно, чем озабочены те ученые, о которых Вы говорите, когда, дескать, Конституционный Суд РФ отказался рассматривать вопрос о конституционности нормативных, с их точки зрения, распоряжений Президента РФ. Любой акт Президента РФ, имея в виду называемые здесь указы и распоряжения, если они обладают свойством норма-

тивности, могут быть рассмотрены в Конституционном Суде Российской Федерации на предмет их конституционности, и проблемы здесь я не вижу. Вопрос же о том, обладает тот или иной правовой акт свойством нормативности, - это вопрос, я считаю, компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, и он должен решаться в каждом конкретном случае применительно к конкретному акту Президента Российской Федерации.

Акты же Президента Российской Федерации, не обладающие свойством нормативности, могут являться, по моему мнению, предметом рассмотрения в судах общей юрисдикции или в арбитражных судах.

МАРИНО: Постановлением КС РФ от 1996 г. устанавливается право Президента РФ в рамках функционирования законодательного процесса: Президент РФ принимает меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса. Вопрос в следующем: де-факто складывается новая норма, которая в особо специфических ситуациях могла бы иметь большое значение в пользу Президента?

ВЕДЕРНИКОВ: Вы, очевидно, имеете в виду то Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, которым Президенту РФ было предоставлено право издавать указы по некоторым неурегулированным пока на уровне законов вопросам и которые действовали бы на период до урегулирования соответствующих правовых отношений законом.

Поскольку Вы не называете конкретного постановления Конституционного Суда, я могу лишь догадываться, о чем Вы меня спрашиваете.

Да, такая по смыслу запись в одном из постановлений Конституционного Суда, как мне помнится, имеется. Конечно, по большому счету это не лучшее правовое решение вопроса. Но это опять-таки имело место в первый период деятельности Конституционного Суда и в специфических исторических условиях переходного периода нашего государства.

Законодатель, я имею в виду Федеральное Собрание Российской Федерации, не успевал за быстро меняющимися условиями жизни, потребностями экономического характера, и потому было дано такое «разрешение» Президенту РФ на тот период.

Я не думаю, что уже складывается некая новая правовая норма, которая в определенных обстоятельствах может быть использована Президентом РФ в каких-то своих или корпоративных целях. Одновременно готов с Вами согласиться, что данное решение Конституционного Суда вряд ли можно считать безупречно чистым с правовой точки зрения. Хотелось бы

надеяться, что оно не получит своего развития и постепенно отомрет, а никакой Президент РФ не воспользуется им не во благо своего народа или государства. По мере укрепления государственности в России на основе ныне действующей Конституции все вопросы, требующие законодательного решения и закрепления, будет регулироваться вовремя принятыми законами, как и положено в правовом государстве, и Ваши опасения по поводу нашего Президента канут в Лету.

МАРИНО: Как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ Президент Российской Федерации помимо указов и распоряжений может издавать приказы и директивы Верховного Главнокомандующего. Здесь судебный контроль может состояться по отношению к этим конкретным актам? Окончательно ли ясны вопросы порядка рассмотрения, порядка оспаривания подобных специфических актов? Какова практика?

ВЕДЕРНИКОВ: Относительно правовых актов, издаваемых Президентом Российской Федерации как Верховным Главнокомандующим, я полагаю, подход должен быть такой же, как и к другим его правовым актам, т. е. относятся ли они к нормативным или ненормативным актам. Разумеется, что его персонифицированные приказы вряд ли можно считать нормативными актами, и потому они не подлежат юрисдикции Конституционного Суда.

Если же это какие-то директивы (хотя само понятие «директива» у нас не употребляется и для меня не понятно) или доктрины (доктрина национальной безопасности, например), то они могут стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде при некоторых условиях: если они утверждены соответствующим нормативным актом или прямо представляют собой нормативный акт Президента РФ из числа называвшихся мной ранее и если они оспариваются в Конституционном Суде соответствующим надлежащим субъектом обращения.

На моей памяти по так называемому «чеченскому делу» рассматривалась военная доктрина, но она была утверждена Указом Президента РФ Б. Н. Ельциным и рассматривалась как составная часть этого Указа, и потому Суд ее рассматривал.

Другого аналогичного или сходного случая в практике Конституционного Суда Российской Федерации я не знаю, и потому говорить о какой-то судебной практике в этом вопросе не приходится.

МАРИНО: Надо учесть один элемент реализации Конституции РФ 1993 года. Как можно реально оценить, с юридической точки зрения, приостановление деятельности Конституционного Суда РФ Указом Президента в октябре 1993 года? Как Вы оцениваете правомерность и конституцион-

ность этого акта? Какие из этого вытекающие последствия? То есть на очень долгое время приостанавливалась деятельность Конституционного Суда по осуществлению судебного конституционного контроля и по разрешению споров, и поэтому опасность заключалась в том, что, например, государственные органы могли принимать нормативные акты, не опасаясь судебного контроля. Как Вы можете это оценить?

ВЕДЕРНИКОВ: Хочу вначале заметить, что события 3-4 октября 1993 года имели место до принятия ныне действующей Конституции Российской Федерации и потому к ее реализации никакого отношения не имеют. Тогда действовала другая Конституция, но и в свете той Конституции приостановление деятельности Конституционного Суда – это был неправомерный акт и, конечно, это могло привести к достаточно тяжелым последствиям. Но, как говорится, слава Богу, ничего такого страшного не случилось, и будем считать, что трагедии не произошло, если не считать трагедией события расстрела того парламента, т. е. Верховного Совета, который в свое время, в 1991 году, и привел к власти Ельцина. Он был избран Председателем Верховного Совета РСФСР большинством в три или четыре голоса, как мне помнится, с третьего захода, с третьей попытки голосования Съездом народных депутатов РСФСР. Это, конечно же, способствовало тому, что позднее он стал Президентом РФ и, конечно же, событиями 3-4 октября 1993 года нарушалась действовавшая тогда Конституция страны. К счастью, этот период не был таким затяжным: в октябре состоялись эти события, в декабре была принята новая Конституция, и Конституционный Суд формально мог начинать работать, хотя он не работал, пока не был сформирован в новом составе. Состав же Суда по новой Конституции был увеличен с 13 до 19 судей, пока Совет Федерации не укомплектовал новый состав, пока не был принят новый закон о Конституционном Суде, конечно, время прошло, и Суд начал свою работу, по существу, лишь в 1995 году. Но я все же считаю, что ничего особо трагичного в плане наличия самого Конституционного Суда в России и его деятельности в будущем не произошло. Но факт сам по себе печальный.

МАРИНО: Вопрос относительно проблемы исполнения судебных решений. Принят ФКЗ от 12 декабря 2001 года «О внесении изменений и дополнений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», и самое главное, что этим законом внесены изменения, регламентирующие порядок приведения законов и других правовых актов в соответствие с решением Конституционного Суда. Как Вы оцениваете эту новую норму? Положительно? Практика какова? Какие результаты?

ВЕДЕРНИКОВ: Конечно, я оцениваю эти нововведения в наш Закон положительно. Практики пока особой нет по этому поводу. Придание

большого веса или большей значимости вопросу о необходимости безусловного исполнения решений Конституционного Суда можно только приветствовать, но исполнять, как правило, решение Конституционного Суда должны другие ветви власти, не судебная власть, орган исполнительной власти, орган законодательной власти, внося соответствующие изменения в нормативные акты. Этот процесс идет, идет постоянно, соответствующий отдел аппарата Конституционного Суда отслеживает этот процесс, информирует государственные органы других ветвей власти о том, что они должны сделать согласно того или иного решения Конституционного Суда. Сбои здесь были, но в общем идет рабочий процесс. Я отношусь к этим дополнениям к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые привлекли внимание к проблеме исполнения решений Конституционного Суда, весьма положительно.

МАРИНО: О создании административных судов. Обсуждалось ли это на Конституционном совещании? Какие имеются препятствия для создания административных судов, предусмотренных самой Конституцией Российской Федерации, ее ч. 2 ст. 118?

ВЕДЕРНИКОВ: В Конституционном совещании я не помню, чтобы шла речь о создании административных судов, другое дело, что в самой Конституции при перечислении отдельных видов судопроизводств записано, что оно осуществляется в виде конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства и, таким образом, есть самостоятельный вид судопроизводства – административный, но нет административных судов. По инициативе Верховного Суда Российской Федерации был внесен проект о создании системы административных судов, он даже, насколько мне известно, был принят предыдущей Думой в первом чтении, но дальше этот процесс затормозился и пока не нашел своего продолжения, потому что создать самостоятельную систему судов, при всем прочем, это достаточно дорогое удовольствие для бюджета и, может быть, не в последнюю очередь поэтому административные суды у нас пока не созданы.

Но, во всяком случае, я отношусь положительно к идее создания административных судов и думаю, что в России со временем они появятся.

МАРИНО: Авторы Конституции предусмотрели право законодательной инициативы у высших федеральных судов. Как Вы относитесь к этому вопросу?

ВЕДЕРНИКОВ: Да, действительно, ст. 104 Конституции Российской Федерации предоставляет право законодательной инициативы всем трем высшим судам – Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему

Арбитражному Суду Российской Федерации «по вопросам их ведения», т. е. в ограниченной области законотворческой деятельности. Если рассуждать с позиций чистой теории разделения властей, то предоставление судам права законодательной инициативы не совсем правильно или даже совсем неправильно. В особенности, если рассматривать это применительно к Конституционному Суду, т. к. вполне реально может сложиться такая ситуация, когда закон, принятый по инициативе Суда, может быть оспорен на предмет соответствия его Конституции в Конституционном же Суде. И что тогда? Суд будет вынужден рассматривать закон, в разработке которого он сам принимал участие? Может сложиться, мягко говоря, весьма неприятная правовая ситуация.

Как известно, еще древние говорили, что «нельзя быть судьей в собственном деле», а при подобной ситуации Конституционный Суд может оказаться именно в таком положении, поэтому-то я и говорю, что предоставление судам права законодательной инициативы не соответствует, по большому счету, принципу разделения властей и поэтому вряд ли это может приветствоваться.

Конституционный Суд Российской Федерации практически не использует это свое право, относится к этому вопросу весьма и весьма щепетильно. Но в то же время я могу назвать случай, когда Конституционный Суд воспользовался правом законодательной инициативы, и я считаю, сделал это обоснованно. Я имею в виду ситуацию, имевшую место сразу после принятия ныне действующей Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года.

Согласно Конституции (ч. III ст. 128), полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, как и других высших судов России и иных федеральных судов, «устанавливаются федеральным конституционным законом». Новая Конституция впервые в практике нашего конституционализма ввела деление федеральных законов на федеральные конституционные и федеральные законы (или, как мы нередко говорим – простые федеральные законы), и потому возникла острая необходимость в разработке и принятии федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

Поскольку деятельность Конституционного Суда Российской Федерации в то время была приостановлена и судьи, что называется, были «на простое», они охотно и с большим рвением принялись за разработку нового Закона о Конституционном Суде. К тому же не будем забывать, что в большинстве своем это были и есть доктора и кандидаты юридических наук, т. е. высокопрофессиональные юристы, к тому же 5 из

них: Тиунов О. И., Рудкин Ю. Д., Кононов А. Л., Олейник В. И. и ваш покорный слуга в недавнем прошлом были народными депутатами и имели опыт законодательной работы. Поэтому новый Закон о Конституционном Суде Российской Федерации был довольно быстро разработан и внесен в Государственную Думу. И хотя с первого «захода» он не был принят, была создана рабочая группа из депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда, которая оперативно и доброкачественно доработала этот Закон, и он был вскоре принят. Замечу, что это был первый федеральный конституционный закон в новейшей истории России в числе тех федеральных конституционных законов, принятие которых по отдельным вопросам предписывается Конституцией Российской Федерации. Полагаю, что в этом случае участие судей Конституционного Суда в работе над законопроектом сыграло положительную роль и потому его можно рассматривать как обоснованное использование права законодательной инициативы Суда. Но это диктовалось конкретной исторической и правовой ситуацией и потому может быть оправданно. Во всех же иных случаях, насколько мне известно, судьи Конституционного Суда Российской Федерации весьма внимательно и осторожно относятся к праву законодательной инициативы и не спешат его использовать, а говоря определеннее – практически не используют.

Есть законодательная ветвь власти, она и должна работать на законодательном поле власти, т. е., говоря в целом, я к праву законодательной инициативы судов отношусь скорее отрицательно, нежели положительно.

КОТЕНКОВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ

Член Конституционного Сопения

Родился 23 сентября 1952 года на хуторе Белом Ленинградского района Краснодарского края.

Окончил в 1974 году Ростовский-на-Дону институт сельскохозяйственного машиностроения, военно-политическую академию в 1988 году и Центр правовой переподготовки при гуманитарной академии Вооруженных Сил в 1993 году.

Трудовой путь начал в 1974 году инженером-технологом завода «Рубин» в Ростове-на-Дону.

В 1975–1990 годах – служба на различных командных должностях в Вооруженных Силах СССР.

В 1990–1991 годах – член Комитета, секретарь Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству.

В 1991 году – председатель Комитета Верховного Совета СССР по обороне и безопасности.

В 1992 году – начальник отдела правоохранительных органов, вопросов безопасности и обороны Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

В 1992–1993 годах – заместитель начальника, начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

В 1993–1994 годах – заместитель Председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей.

В 1994–1996 годах – заместитель Министра, статс-секретарь – заместитель Министра Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике.

С 1996 года – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

С 2004 года – полномочный представитель Президента в Совете Федерации.

Заслуженный юрист Российской Федерации. Кандидат юридических наук.

МАРИНО: Александр Алексеевич, расскажите о Вашей работе в рабочей комиссии Конституционного Сопения? Не могли бы Вы рассказать о каких то малоизвестных событиях конституционного развития России в 1993 году?

Как Вы анализируете конфронтацию того периода высших органов государственной власти?

КОТЕНКОВ: Есть много малоизвестных фактов написания Конституции и всей работы, связанной с подготовкой и написанием текста Конституции.

Прежде всего, начнем с появления идеи о Конституционном Сопении. В начале 1993 года я находился в командировке на Кавказе в связи с урегулированием конфликта между Осетией и Ингушетией. Формально конфликт был урегулирован. Был подписан договор между Осетией и Ингушетией. Президент счел мою миссию выполненной и на повестке дня очень остро стал вопрос о подготовке нового текста Конституции. Тогда в Верховном Сопе уже активно шла работа по разработке новой Конституции, но она шла несколько в ином русле, чем требовали условия строительства демократического государства. Основной задачей проекта Верховного Сопе было фактически сохранение советского строя. Там были личностные амбиции отдельных руководителей Верховного Сопе, которые понимали, что с построением нормального правового государства с полным разделением властей, как это принято во всем мире в демократических государствах, роль Верховного Сопе, как высшего органа власти, будет утрачена. Естественно, что президент не мог допустить сохранения вот такой однобокой, и в тоже время размытой власти, как советская власть.

В то время я был начальником государственно-правового управления. Президент меня отозвал с целью организации работы по подготовке нового текста Конституции. Когда мы совещались и решали, что можно противопоставить Верховному Сопе, уже тогда намечался конституционный конфликт между съездом народных депутатов и Верховным Сопе с одной стороны, и президентом России с другой стороны. В то время еще действовала неудачно отреставрированная брежневская Конституция и в ней самой была заложена бомба замедленного действия, которая рано или поздно взорвалась бы. Здесь было противоречие двух верховных властей. С одной стороны, съезд народных депутатов и его орган Верховный совет провозглашались высшим органом государственной власти, который имеет право принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению государства. Но поскольку

все вопросы при советской власти были отнесены к ведению государства, то практически любой вопрос в государстве мог решить съезд народных депутатов и Верховный Совет.

С другой стороны, в этой брежневской Конституции уже появилось такое инородное для нее понятие как президентская республика, президентская власть. Президент также объявлялся высшим должностным лицом, главой государства, и, естественно, к его ведению относилось решение важнейших вопросов государства. Уже в начале 1993 года достаточно остро начало проявляться противоречие между позицией президента и Верховного Совета по ряду важнейших политических вопросов. Совершенно очевидно, что допустить, чтобы новую Конституцию готовил (к тому времени достаточно политизированный Верховный Совет, который реально думал только о том, как сохранить свое влияние, свое место, как высшего органа власти) президент не мог. Ставился вопрос о том, каким образом можно подготовить и разработать Конституцию, которая была бы принята обществом не как нечто дарованное сверху, а как продукт самого общества.

МАРИНО: Чья была идея создания такого нового совещательного органа при Президенте РФ: Конституционного Совещания?

КОТЕНКОВ: Я предложил идею создания Конституционного Совещания, которое бы объединило различные слои общества, различные группы населения. Именно представители различных сфер гражданского общества, различных его структур должны были войти в состав этого Конституционного Совещания с тем, чтобы высказать основные идеи и пожелания, которые должны стать основой конституционного устройства нашей страны. Совершенно очевидно, что собрание, численностью более 700 человек не может создать текст Конституции. Но оно может выработать некие идеи, которые должны лечь в основу текста Конституции. К тому времени уже было подготовлено несколько инициативных текстов Конституции, в черновике был готов текст Верховного Совета, который ни в коем случае не устраивал президента. Был подготовлен проект профессора Алексеева, который был чрезмерно академичен и либерален для нашего общества того времени.

МАРИНО: Как Вы относились к первоначальному тексту Конституции С. С. Алексеева, над которым работало Конституционное Совещание?

КОТЕНКОВ: Совершенно очевидно, что необходим был некий компромисс. С одной стороны, надо было идти по пути либерализма, по пути приоритета прав человека, но в тоже время нельзя было полностью оторваться от той политической ситуации, от того общества, которое сложилось именно в тот период, когда нужно было принимать

новую Конституцию. Поэтому, текстуально, от текста проекта Алексеева мало что осталось. Текстуально это разные документы. Но много идей Алексеева в Конституции сохранилось.

МАРИНО: Приблизительно три года работала над текстом Конституции РФ Парламентская Конституционная Комиссия (т.н. комиссия Румянцева). По Вашему, сколько от текста парламентской конституционной комиссии сохранилось в принятой Конституции?

КОТЕНКОВ: Трудно сказать. Прошло более 10 лет, и я давно не перечитывал материалы Конституционного Совещания. Это огромное собрание сочинений. Если брать чисто текстуально то, что было выработано Конституционным Совещанием, то я должен признать, что очень немного текстуально одобренных Конституционным Совещанием моментов вошли в новую Конституцию. В основном, это были идеи. Потому что непрофессиональное сообщество, а там были представители и органов власти, политических партий, общественных организаций, органов местного самоуправления и т.д. Вряд ли они способны были выработать единый текст. Поэтому Конституционное совещание состояло из пяти палат, каждая из которых обсуждала присущие ей моменты. Палата местного самоуправления обсуждала вопросы, связанные с ролью местного самоуправления в стране, формами его создания. Очень много было предложений от этой палаты. Многие из них потом легли в основу проекта закона об общих принципах организации местного самоуправления. Но это не конституционная материя, поэтому в Конституции буквально несколько статей о местном самоуправлении.

Задачей палат Конституционного Совещания была выработка идей, самой концепции. Рабочая комиссия обобщала все эти предложения, отбирала из множества предложений то, что действительно относится к конституционной материи.

Когда я говорил, что много текстуального было взято изработанного Конституционным Совещанием, то это прежде всего основы Конституционного строя. Текстуально они вырабатывались в палате Конституционного Совещания под руководством Сергея Шахрая.

МАРИНО: Как Вы оцениваете ст. 71 и 72 Конституции РФ, в которых указаны предметы ведения РФ и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ? Каким образом возникала данная конкретная концепция разделения данных предметов ведения? Какие, по Вашему мнению, слабые места, недостатки в этой концепции?

В сравнительном анализе, каково соотношение Федеративного договора и данных статей?

КОТЕНКОВ: Статьи 71, 72 – это один из самых больших недостатков нашей Конституции. Как юрист, я могу это сказать. Но именно они стали основным компромиссом в обществе при принятии этой Конституции, то есть то, что позволило на тот момент избежать взрыва сепаратизма в стране. Я напому, что за год до этого был подписан федеративный договор, основная задача которого была разделить предметы ведения и полномочия между федеральным центром и субъектами федераций. К сожалению, я не принимал участия в подготовке этого документа. Этим занимались не профессионалы – юристы, а политики. Сами понятия предметов ведения и полномочий было во многом перепутаны. Если внимательно почитать статьи 71 и 72, то там очень трудно понять, что такое предмет ведения, что такое полномочия.

Предмет ведения есть у субъекта, то есть у федерации в целом и у субъектов федераций, а полномочия принадлежат конкретным органам. Поэтому нельзя было писать так, как это сделано, но, раз это сделано – это сделано. Это был общественный компромисс, компромисс между властью и обществом, между федерацией и ее субъектами. Было решено, что эти статьи переходят из федеративного договора неизменно, хотя одно положение, на мой взгляд, очень важное, отсюда все таки выпало. То есть взяли только эти статьи, а в федеративном договоре, следом за этими статьями шла еще одна статья о том, что по предметам ведения РФ принимают федеральные законы и федеральные конституционные законы, а по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ принимаются основы законодательства. И вот это выпало. Это вычеркнули. Это печальная история. Я настаивал на сохранении этой нормы. В том тексте, который мы направили на окончательное редактирование в Кремль, это было. Это позволило бы избежать очень многих последующих коллизий. До сих пор юристы спорят, что такое федеральный закон по предмету ведения РФ и что такое федеральный закон по предметам совместного ведения. Но что сделано, то сделано. Я не сторонник реставрации Конституции. Эту проблему можно решить и законом.

Мы уже многое разъяснили законами. Был принят закон о порядке разграничения предметов ведения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федераций. Был принят закон об общих принципах организации органов власти субъектов федерации, об общих принципах организации местного самоуправления. Через эти законы мы упорядочили полномочия каждого из уровней власти. Поэтому я не вижу необходимости сейчас менять даже очевидные промахи. Конституция работает всего лишь 12-й год. Если взять Конституцию Америки, то она работает более 230 лет, и почти не подвергалась изменениям. В самые первые годы билль о правах

человека – это важнейшее изменение в Конституции. Но и ему уже более 200 лет. Последующие 26 поправок практически малозначимы.

В тот период я очень часто встречался с американскими юристами – конституционалистами и задавал им вопрос о том, что их Конституция крайне несовершенна и почему они ее не правят? Они очень правильно отвечали, что для того, чтобы Конституция работала, надо чтобы каждый гражданин государства впитывал ее с молоком матери. Я всегда привожу такой пример. Чем отличается отношение гражданина к государству в Америке и в России? Если американца спросить, как он соотносит себя с государственной властью, то, прежде всего он скажет, что я гражданин, я налогоплательщик, я содержу эту власть. Это понимание вытекает из Конституции, которую он усваивает с детства. Американец знает основные положения своей Конституции. Когда спросишь нашего гражданина, как он соотносит себя с государством, он отвечает «Да кто я такой! Государство это власть, а я винтик». Это один из тяжелейших атавизмов советской власти, который надо преодолевать десятилетиями. Наши граждане очень плохо знают законы. Они не успевают даже прочитать их, а они уже изменяются, поэтому сейчас нельзя менять Конституцию.

В тексте Конституции много недостатков. Я их видел еще тогда, когда мы ее писали. Но мы не могли поступить иначе, поскольку это вызвало бы достаточно мощное сопротивление консервативных слоев населения, которые не могли еще принять принципиально другое.

МАРИНО: Хотелось бы с Вами обсудить теоретический аспект и реальный потенциал ст. 76 К. Статья 76, абзац 6 «В случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ, изданным в соответствии с частью 4 настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта». Были ли случаи, когда в соответствии с этой статьей, указ Президента оказался слабее акта субъекта РФ, то есть действовал нормативно-правовой акт субъекта РФ, а не указ Президента?

На сколько реально субъект РФ мог и может претендовать на приоритет его собственного акта над актом федерального органа власти? Что показывает реальная практика?

Был ли в реальности случай, когда Президент РФ в сферах собственного правового регулирования субъектов, вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ, издал нормативные указы, выходящие за рамки его полномочий?

Существует абсолютная ясность в конституционных положениях относительно предметов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ и собственного правового регулирования самих субъектов?

КОТЕНКОВ: Были. Я сейчас не могу привести конкретные примеры. Я только приведу примеры, как это могло происходить. Конец 1993 года, Конституция вступила в силу. Эта Конституция только тогда фактически разрешила субъектам федерации принимать собственные законы. Это не вина, а беда наших законодателей всех уровней, что такой практики у них не было, не существовало. Законотворческая деятельность субъектов федерации начиналась очень медленно. В тоже время было много вопросов, которые требовали правового урегулирования. Поэтому в то время было много случаев, когда президент издавал указы или правительство принимало постановление, которые фактически выходили за рамки полномочий РФ, но субъекты федераций к тому моменту не урегулировали эту сферу и она должна была как то регулироваться. Тогда эти вопросы регулировались указами президента. В дальнейшем с принятием нормативных актов субъектов федераций такие указы отменялись. И наоборот, и Конституционный суд это признал правомерным, когда по предметам совместного ведения не было принято федеральных законов, субъекты федерации зачастую своими законами для себя регулировали эту сферу отношений. В соответствии со статьей 76 они должны были принимать такие свои законы в соответствии с федеральным законом, а в первоначальном варианте в соответствии с основами законодательства РФ. Но этот вариант, к сожалению, не прошел.

Если нет федерального закона, означает ли это, что субъект федераций не вправе издавать закон по этому вопросу? Ведь это жизнь, ее надо регулировать. Поэтому были такие случаи, когда президент своими указами регулировал отношения, безусловно относящиеся к сфере ведения субъектов федераций, если они этого своими законами не регулировали. И наоборот, субъекты федерации принимали свои законы по вопросам совместного ведения до принятия федеральных законов, и Конституционный суд признал их правоту. В дальнейшем это вызывало довольно много конфликтов, поскольку уже принятые и вступившие в силу законы субъектов федерации не всегда мы успевали отслеживать после принятия федеральных законов, но и не всегда местные власти спешили свои законы привести в соответствие с уже вышедшими федеральными законами. Это одна сторона.

Есть и другая сторона. Исключение из проекта Конституции понятия “основы законодательства” привело к тому, что федеральные законы как по предметам ведения РФ, так и по предметам совместного ведения фактически пытались урегулировать все отношения в этой сфере, не оставляя субъекту федерации простора для нормотворчества. Бесспорно, что это до сих пор вызывает много споров. Я думаю, что это можно отрегулировать законом о нормативно-правовых актах РФ, который до сих пор не

принят. Эта сфера до сих пор является сферой конфликтов интересов. Но Конституцию ради этого менять не стоит.

МАРИНО: Давайте рассмотрим ст. 125/6 Конституции РФ: «...не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению». Отсюда вытекает безусловное, верховенство Конституции по отношению к международным договорам. Интересно, тогда, одновременно с этим, обратить внимание на один существенный аспект: Конституция предусматривает предварительный подобный контроль, то есть Конституционный суд по запросам некоторых указанных в Конституции органов власти разрешает дела о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров. Практика показывает, что не были рассмотрены такие дела Конституционным Судом. Допустим, что теоретически существует международный договор, который уже вошел в силу и который не был рассмотрен конституционным судом до его вступления в силу, как предусматривает Конституция. Существует презумпция конституционности и поэтому он является конституционным, пока Конституционный Суд не примет обратного решения. Но оспорить его конституционность уже нельзя, потому что он уже вошел в силу. Какой выход Вы видите из данного положения? Все-таки необходима активизация тех органов власти, которые уполномочены Конституцией: (Президент РФ и другие) оспорить данные конкретные акты до их вступления в силу? Вы согласны с решением авторов Конституции создать предварительный контроль относительно международных договоров? Как на практике обеспечить приоритет верховенства Конституции по отношению к данным актам?

КОТЕНКОВ: Написано все правильно. Конституция признает приоритет международного права и если парламент ратифицирует договор, в котором чисто теоретически может содержаться несоответствие Конституции, по логике, Конституция РФ должна быть приведена в соответствие с международным договором. Но поверьте мне, что за 11-летнюю практику действия Конституции, у нас еще не было договоров, которые бы содержали противоречие Конституции. С законами противоречия есть, но поэтому и введен институт ратификации, то есть если международный договор содержит иную норму, чем предусматривает российский закон, значит, будет действовать норма международного договора.

А если эта норма относится только к международным отношениям, то закон подлежит изменению. Могут быть нормы, которые действуют для граждан России на территории России, а в международных отношениях могут действовать другие нормы, тогда действует норма международного договора.

МАРИНО: Комиссии парламентского расследования. В рамках работы Конституционного Собрания деятельность подобных комиссий предполагалась, но не была зафиксирована в Конституции. Вы вообще за или против создания данных комиссий, и по каким причинам? Надо ли укрепить контрольные функции законодательного органа по отношению к исполнительным органам государственной власти: Президенту РФ и Правительству РФ?

КОТЕНКОВ: Прежде всего я за то, чтобы обе палаты парламента действовали строго в рамках Конституции. К сожалению, обе палаты уже сейчас постоянно стремятся выйти за рамки, установленные Конституцией (статьи 102, 103). Как я не раз слышал от судей Конституционного суда, и я придерживаюсь такой же позиции, что если законодатель сочтет нужным внести такое изменение в Конституцию и такая поправка будет принята, значит, она будет исполняться. Но сейчас пока парламент не наделен такими правами, я категорически против, чтобы расширять полномочия парламента, установленные Конституцией.

Что же касается собственно института парламентского расследования, то надо, прежде всего понять, что подразумевается под парламентским расследованием. Если под парламентским расследованием, как часто понимают наши депутаты, подразумевается фактически расследование уголовных преступлений, то я категорически против этого. В то же время я не могу не согласиться с тем, что есть расследования политические. Скажем, если в действиях того или иного должностного лица или органа нет ярко выраженного криминала, когда это сфера деятельности прокуратуры, правоохранительных органов, но никак не парламента. Я бы сказал так, что Конституция косвенно предусматривает политическое парламентское расследование в двух случаях: 1) выдвижение обвинения против президента и 2) выражение недоверия правительству. Безусловно, они должны проверить факты, собрать материалы и предъявить обвинение президенту или правительству, в виде выражения недоверия правительству. В этом плане политическое расследование существует в Конституции. Другого я не понимаю. Если даже законодатель сочтет нужным и добьется включения в Конституцию этого положения, должно быть четко понятно, что такое парламентское расследование. Я против криминальных расследований. Однако расследования деятельности органов власти, каких то политических структур, общественных организаций, политических партий, отдельных должностных лиц, не криминальных, а неких политических ошибочных действий, возможны. На примере импичмента президента и выражение недоверия правительству оно уже существует в Конституции.

МАРИНО: Авторы Конституции предусматривали право амнистии за Государственной Думой и право помилования за Президентом. Практика

показывает, что право помилования реализуется по представлению советов по помилованию, состоящих из глав исполнительной власти субъектов РФ. Так ли должно быть? Правильно ли что в эти комиссии входят главы исполнительной власти субъектов РФ? Не могут ли быть сами главы исполнительной власти субъектов РФ теми лицами, которые могут пользоваться помилованием со стороны Президента РФ? Что показывает реальная практика?

КОТЕНКОВ: Здесь надо четко различать понятия амнистии и помилования. Амнистия – это нормативное действие, относящееся к неопределенному кругу лиц, и хотя и привязан к конкретной дате, действует достаточно неопределенный период времени. Акт об амнистии принимает Государственная Дума. Помилование – это акт индивидуального прощения. Решение о помиловании принимает лично президент. Но если раньше существовала федеральная комиссия по помилованию при президенте, и первоначально она входила в состав моего управления, потом они выделились в самостоятельные структуры. Но согласитесь, что невозможно составить комиссию даже из самых лучших людей, которых можно назвать совестью нации, невозможно подготовить объективные предложения для президента, не зная человека, о котором идет речь, то есть который написал прошение о помиловании, только на основе каких-то формальных материалов, пришедших сюда. Поэтому президент принял правильное решение. Ведь эти комиссии не принимают решение о помиловании, они фактически заменили федеральную комиссию региональными комиссиями, которые ближе к людям. Губернатор подписывает ходатайство о помиловании на имя президента, он основывается на выводах своей комиссии.

Один раз произошел крупный скандал, но это решение не было реализовано, потому что для этого существует президент. В остальных случаях я не помню, чтобы были какие-то нарекания на работу этих комиссий.

МАРИНО: Рассмотрим один аспект возможных взаимоотношений Конституционного Суда и Президента РФ. На основании ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «в случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд РФ может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассматриваемого дела Конституционным Судом». Были ли на практике подобные обращения Конституционным Судом к Президенту РФ? Интересно здесь обратить внимание на реакцию со стороны соответствующих органов на данное предложение Конституционного Суда. Что показывает практика? Государственные органы, в общем, удовлетворяют данное конкретное предложение Конституционного Суда РФ?

КОТЕНКОВ: Такое было. Более того, чаще всего в таких случаях президент принимал решение о признании данного акта утратившим силу и инцидент исчерпывался. Таких случаев было не много, на моей памяти раз 4 – 5. Если поступал запрос в Конституционный суд и Конституционный суд даже не обращался к президенту, но уже ход подготовки к рассмотрению этого вопроса показывал, что есть определенные сомнения в конституционности этого акта, то, как правило, президент не доводит дело до суда, а он отменяет этот акт, признавая правоту Конституционного суда.

МАРИНО: Каким образом в администрации Президента РФ обсуждаются и принимаются внутренние регламенты? Происходит ли внутреннее голосование наподобие принятия регламента, например, Государственной Думы? Как известно, в администрации Президента РФ (например, в Правовом управлении Президента РФ и т. д.) идет подготовка многочисленного количества актов Президента РФ (указы Президента РФ и т. д.). Какова процедура принятия и согласования проектов указов? Происходит ли коллегиальное, открытое обсуждение и голосование? Существует ли упрощенная процедура подготовки проекта указов?

КОТЕНКОВ: Есть положение, утвержденное указом Президента об администрации президента. Также есть внутренние регламенты, определяющие ту или иную деятельность. Как правило, они издаются руководителем администрации президента. Что касается процедуры подготовки нормативных актов, то в 1992-1993 годах даже мне, начальнику управления, за кем всегда была предпоследняя перед руководителем администрации виза при подаче документов на подпись президенту, трудно было отследить все пути попадания на стол к президенту различных проектов указов. Сейчас это практически невозможно. Очень жесткий порядок подготовки и согласования всех проектов. Безусловно, бывают случаи, когда указ надо издать немедленно, но чаще всего это не нормативный указ, а указы, имеющие некое разовое значение. Это либо указ о направлении воинского контингента, в том числе миротворческих сил. Это указ о введении чрезвычайного положения, введении военного положения, также это может быть ряд кадровых назначений, когда президент должен принять решение в течение считанных часов, в таком случае существует упрощенная процедура подготовки проекта. Что же касается нормативных указов президента, то, безусловно, они проходят тщательную подготовку, длительное согласование. Здесь задействовано правительство, а ведущей структурой является государственно-правовое управление. Все ведущие подразделения администрации, связанные с той тематикой, по которой издается указ. Это регламентированная процедура. Здесь голосования нет. Решение принимает президент единолично. В администрации президента у нас нет коллегиальных решений. Есть коллегиальная проработка нормативных актов.

МАРИНО: Законодательный процесс: конституционные положения и практика. Было бы интересно именно от Вас подробнее узнать (так как несколько лет Вы являлись полномочным представителем Президента РФ в двух палатах Российского парламента - в Государственной Думе, а теперь в Совете Федерации) об участии администрации Президента РФ, в первую очередь Главного правового управления, в разных фазах законодательного процесса. Насколько коллегиально обсуждается правовая позиция и окончательное решение Президента РФ по законам, принятым Российским Парламентом. Какой вес, например, имеет ГПУ и как влияет на окончательное решение Президента РФ?

КОТЕНКОВ: Я могу более подробно рассказать о процедуре сопровождения принимаемых законов, то есть все законодательные процедуры. Здесь нет спонтанности или субъективности. Начинается с того, что все проекты законов, которые поступают в Государственную Думу, направляются в государственно-правовое управление. При мне механизм был такой: на каждый, поступивший из Государственной Думы закон, государственно-правовое управление пишет свою общую оценку этого закона, оценивает концептуально, целесообразно или нецелесообразно принятие этого закона, как он вписывается в конституционные полномочия федерации, его правовую чистоту. На этом этапе мы определяемся, поддерживаем мы этот закон или не поддерживаем. Проходит первое чтение. Если мы настаиваем на отклонении закона, то полномочный представитель, как правило, высказывает отрицательную позицию президента к этому закону и обосновывает почему. Депутаты решали – принимать или не принимать. Мнение депутатов не всегда совпадало с мнением президента, хотя чаще они совпадали.

Мы только вырабатываем позицию, предлагаемую президенту, то есть, как отнестись к этому закону. После 1-го чтения закон снова обсуждается. У руководителя администрации президента собираются руководители всех ведущих подразделений администрации президента, руководители правительства, профильных министерств, по профилю которых идет законопроект и обсуждается вопрос, если он принят в 1-ом чтении, что с ним делать дальше. Если он принят вопреки нашему несогласию с ним, то мы, естественно, готовим для президента отрицательное заключение на этот закон. Если же концептуально мы не возражаем, то ГПУ готовит опять заключение. На каждый закон, принятый в 1-ом чтении, президент лично направляет заключение в Думу с конкретными поправками к тексту, если они есть. Обсудив это на совещании, мы вырабатываем решение, как с этим законом поступить. Наша позиция по закону – или мы продолжаем настаивать на его отклонении, или мы предлагаем конкретные поправки. Тогда задача представителя в Думе – провести эти поправки, настоять на их принятии.

То же самое происходит после второго чтения и после третьего. Перед поступлением закона в Совет Федерации мы опять коллективно собираемся и вырабатываем позицию в Совете Федерации. То есть если закон прошел при нашей поддержке или с нашего согласия, значит, мы поддерживаем закон в Совете Федерации, и если там возникают какие то противоречия, значит, моей задачей является сгладить эти противоречия, чтобы закон прошел. Если закон прошел не в том виде, как его предлагал президент, значит, моя работа направлена в обратную сторону. Я пытаюсь убедить сенаторов в том, что данный закон необходимо отклонить, поскольку он содержит в себе противоречия либо Конституции, либо другим законам, либо там есть просто нецелесообразная вещь, которую надо исправить. Если мне удастся их убедить, то Совет Федерации отклоняет закон, создает согласительную комиссию, куда входят представители, в том числе и администрации президента и правительства. Мы опять вырабатываем единую согласованную позицию, после чего закон повторяет процедуру принятия.

Наконец, последняя стадия. Закон одобрен Советом Федераций, и он опять попадает на стол этой же группы. Если он прошел все «чистилища» и он нас удовлетворяет, мы рекомендуем президенту его подписать. Так вот, голосования здесь не бывает. Если нет возражений, значит все, закон рекомендуется к подписанию. Но решение опять принимает президент. Были случаи (хотя не часто), когда коллективное решение было рекомендовать к подписанию, а президент отклонял закон. У нас, в отличие от парламента, единоначалие, поэтому на уровне обсуждения у нас все достаточно демократично, но решение президент принимает единолично.

МАРИНО: Еще остановимся на другом аспекте порядка подготовки текстов указов. Как происходит указотворчество? В Парламенте, например, существует практика отправлять определенные законопроекты по субъектам РФ для неформального консультирования. Была ли у вас подобная практика? Указы Президента, хотя бы те, которые напрямую затрагивают вопросы субъектов РФ, рассылаются по субъектам РФ для консультирования с самими субъектами до их официального издания? Существует ли для указотворчества данное расширенное обсуждение наподобие законов? Как часто это происходит? В каких формах? Данные консультации, если они имеют место, они имеют какой-то официальный характер? Данные процедуры консультирования исходят просто из практики, или предусмотрены в каких-то формальных источниках, нормативных актах?

КОТЕНКОВ: Это относится к указам, имеющим, во-первых, нормативное значение, во-вторых, как модно было говорить в 90-х годах, судьбоносное значение, то есть имеющее общегосударственное значение. Они

не рассылаются по субъектам. Они рассылаются полномочным представителям президента в федеральных округах. И они организывают согласительные процедуры с главами субъектов федерации. Таким образом, вырабатывается единый подход, и мы пытаемся убедить губернаторов в целесообразности поддержки этого указа. Но это довольно редкое явление. Но тем не менее, такая практика существует.

МАРИНО: Совет Федерации. Как известно, в Конституцию, в конечном итоге прошла данная норма: в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта. В самый последний момент перед сдачей на окончательную публикацию окончательного текста Конституции РФ, как это видно по двадцатым томам стенографического отчета Конституционного Сопения, вышеназванная норма была дополнена следующим образом: «по одному от представительной и исполнительной органов государственной власти». По каким причинам было придумано данное дополнение? Как Вы относитесь к тому, что в результате этого, половина членов Совета Федерации происходят от исполнительной власти, со всеми отсюда вытекающими последствиями? Вы не за то, чтобы законодатели Верхней палаты Российского парламента избирались? Какова ваша позиция?

КОТЕНКОВ: Здесь есть определенное противоречие. Это был достаточно серьезный компромисс. Палата регионов должна была выражать позицию, прежде всего региона. Но здесь возникает вопрос, как определить позицию региона, через что?

Это был своего рода эксперимент. Первый состав Совета Федераций был сформирован выборным путем. Что из этого получилось? Нередко в Совете Федерации собирались депутаты или члены Совета Федерации, находящиеся в оппозиции к действующей власти субъектов федерации. Можно сказать, что они представляют напрямую избирателей. Весь вопрос в том, что надо согласовывать политику, проводимую субъектом федерации. Однако субъект федерации не проводит политику сам. Он проводит ее через органы государственной власти, которые представляют население данного субъекта федерации.

Если мы возьмем основы конституционного строя, то мы вспомним, что народ осуществляет свою власть непосредственно или через избираемые органы государственной власти и местного самоуправления. Поэтому в Конституции появилась такая запись, что Совет Федераций формируют из представителей органа исполнительной власти и органа законодательной власти субъекта федерации. Тем самым они представляют как бы основные политические силы, то есть властные структуры субъекта федерации. В этом неоспоримая логика. То есть законы, прини-

маемые Государственной Думой, должны согласовываться с интересами субъектов федерации. Для этого создана Верхняя палата.

МАРИНО: Происходящие изменения в порядке формирования Совета Федерации, и, например, в порядке избрания глав исполнительной власти субъектов РФ. Как они влияли на укрепление статуса Совета Федерации, на стабильность этой палаты российского парламента? Каковы основные правовые проблемы в этом плане?

КОТЕНКОВ: К огромному сожалению, постоянные изменения принципа формирования органов исполнительной власти создают определенные проблемы с формированием Совета Федераций. Если представительство от органа законодательной власти не вызывает сомнений, то есть как бы идет двухступенчатое делегирование населением субъектов федерации, представителя субъектов федерации. Они избрали коллегия выборщиков в лице законодательного органа. В свою очередь, эта коллегия выборщиков, если ее так можно назвать, избирает представителя в Совет Федерации. С исполнительной властью сейчас сложнее.

Если учесть, что до конца не понятно, что такое исполнительная власть субъекта федерации, поскольку во многих субъектах федерации до сих пор существовало разделение – есть исполнительная власть в лице правительства субъекта федерации, есть высшее должностное лицо, которое не всегда возглавляет исполнительную власть. Поэтому теоретически здесь есть правовые проблемы. Но практически пока эта структура работает. Я думаю, что со временем она будет совершенствоваться.

МАРИНО: Половина законодателей Верхней палаты парламента фактически назначается главами исполнительной власти субъектов РФ, чья кандидатура в свою очередь была представлена Президентом. В конечном итоге, данные законодатели происходят от исполнительной власти по линии Президента РФ, чью деятельность они должны были бы контролировать. Как решить данное противоречие?

КОТЕНКОВ: Здесь очень сложно избирать. Я пока не буду комментировать эту ситуацию, но хочу сказать, что, безусловно, процесс формирования Совета Федераций требует совершенствования. Как это будет, я пока не готов ответить.

МАРИНО: Не считаете ли Вы, что члены Совета Федерации должны избираться прямыми выборами населением? Это не решило бы многих проблем? Это не укрепило бы статус, вес, потенциал работоспособности законодательной и, особенно, контрольной деятельности Совета Федерации?

КОТЕНКОВ: Я в принципе за то, чтобы в перспективе они избирались. Но как обеспечить конституционное представительство от органов законодательной и исполнительной власти – вот здесь есть проблема. Я считаю, что представитель от законодательной власти является избираемым лицом, здесь нет проблем. Как быть с представителем от исполнительной власти? Здесь вопрос.

МАРИНО: Федеральные Министерства. В фазе работы Конституционного Совещания не предусматривалось, что некоторые министерства будут подведомственны Президенту РФ, а не Председателю Правительства РФ. Количество данных Министерств более чем существенное. Кроме того, среди них фигурируют: Министерство внутренних дел, Министерство юстиции. Таким образом, существуют все условия для обеспечения единого, компактного состава Правительства? Не создаются ли как бы две команды Правительства, действующие не совсем на одном и том же уровне, имеющие разные силы, возможности, статус, то есть: одна команда подведомственна Президенту РФ, вторая подведомственна просто Председателю Правительства?

Также Конституция не предусматривает исключения в порядке назначения министров (для всех, обязательная процедура – это представление кандидатуры Председателем Правительства РФ). Что происходит на практике?

КОТЕНКОВ: Сейчас появилась новая структура исполнительных органов власти, как бы трехступенчатая – министерство, служба и агентство. Большинство – это правительственные органы. Но есть неправительственные органы, например, федеральная служба безопасности. Они не входят в состав правительства. Это исключительно орган президента. Министерство иностранных дел, министерство внутренних дел, министерство обороны, министерство юстиции, министерство по чрезвычайным ситуациям по Конституции входят в состав правительства, но у них иной порядок формирования – всех министров назначает президент. Но остальных министров президент назначает по представлению председателя правительства, этих же министров он назначает единолично. И он осуществляет координацию деятельности этих министерств. Но это не значит, что они не подчиняются председателю правительства. Они такие же члены правительства, как все остальные министры, но в силу специфики конституционных полномочий президента, они работают под его непосредственным руководством. Например, президент формирует и осуществляет международную политику, то есть это исключительная прерогатива президента, поэтому МИД подчинен непосредственно президенту.

Президент – Верховный главнокомандующий, поэтому Министерство обороны подчинено непосредственно президенту. Но это не значит, что президент работает через голову председателя правительства в тех вопросах, которые не касаются непосредственно его полномочий. Как члены правительства, они работают в правительстве и выполняют все решения правительства и указания премьера. Но в вопросе непосредственного управления войсками, вопросами войны и мира, обороны, вопросы внешней политики – ими руководит президент. Здесь нет никакого противоречия.

МАРИНО: Назначение Федеральных Министров – это вопрос чисто исполнительной власти, так как их назначает Президент РФ по представлению Председателя Правительства. Только в назначении Председателя Правительства предусмотрено участие законодательного органа, точнее Государственной Думы. Рассмотрим вопрос назначения председателя Правительства РФ. Вы за то, чтобы Президентом РФ Государственной Думе три раза предлагались разные кандидатуры или, Вы считаете, что можно предлагать одно и то же лицо дважды и даже трижды. Каковы были позиции авторов Конституции по этому вопросу? Дано ли право Президенту РФ назначать в конечном итоге и лицо, чья кандидатура вообще не обсуждалась в Государственной Думе. В этом случае, как можно охарактеризовать участие Государственной Думы - оно фиктивное и чисто формальное?

КОТЕНКОВ: Мы смотрели на это так, как на волю президента. Это решение президента. Поэтому в Конституции в конце вводится альтернатива – или роспуск Думы или представление другого кандидата. Президент принимает решение – или ему нужен этот премьер, или ему не нужна такая Дума, которая становится в оппозицию президенту. Тогда у него есть право ее распустить. Если же президент каждый раз будет менять кандидатуру после отклонения Думой, тогда теряется смысл роспуска Думы. Дума с третьей попытки добьется назначения лояльного ей премьера. Но ей, а не президенту. Поэтому в Конституции все правильно. Это право президента решить – или он представляет другую кандидатуру, или он настаивает на этой вплоть до роспуска Думы.

КРАСНОВ МИХАИЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Член Конституционного Сопещения

Краткая биография

Краснов Михаил Александрович родился в Москве 28 августа 1949 г.

В 1972 году закончил вечернее отделение Юридического факультета Московского государственного университета.

Во время учебы в университете работал: учеником фрезеровщика (з-д «Стеклоагрегат»), курьером в Правлении Госбанка РСФСР, кв. рабочим в НИИ ядерной физики МГУ, лаборантом НИИ судебной медицины Минздрава СССР.

С мая 1972 по май 1973 года служил в Советской армии, рядовым в строительных войсках.

С октября 1973 по декабрь 1980 г. работал научным редактором в изд-ве «Юридическая литература». С января 1981 по июнь 1987 г. – ст. преподаватель, доцент Всесоюзного юридического заочного института. С июня 1987 по август 1993 г. – ст. научный сотрудник, зав. сектором муниципального права Института государства и права АН СССР (РАН). С сентября 1993 по февраль 1995 г. референт помощника Президента РФ по национальной безопасности. С февраля 1995 по май 1998 г. – помощник Президента РФ (правовые вопросы). С июня 1998 по ноябрь 2002 г. – вице-президент общественного фонда ИНДЕМ. С декабря 2002 г. по январь 2005 г. профессор, и.о. заведующего кафедрой правовых проблем управления Факультета государственного управления Московского государственного университета. С января 2005 г. по настоящее время – профессор, заведующий кафедрой Факультета права Высшей школы экономики.

В 1978 г. заочно закончил аспирантуру по кафедре государственного права Юридического факультета МГУ и в 1979 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «В.И. Ленин о демократических правах и свободах граждан». В 1993 г. защитил докторскую диссертацию «Ответственность в системе народного представительства». Опубликовано 235 научных, научно-практических и публицистических работ объемом 280 печатных листов.

Женат, двое детей, дочь и сын 1987 и 1988 г. рождения.

Общественная деятельность: заместитель председателя Национального антикоррупционного комитета; член Общественного комитета «Преемственность и возрождение России».

МАРИНО: Михаил Александрович, остановимся на правовых позициях авторов Конституции о реализации Конституции РФ. Также хотелось бы подробнее проанализировать малоизвестные аспекты работы Конституционного Сопения. Как бы Вы могли охарактеризовать ту сложную фазу развития конституционного процесса? Кому принадлежит идея, концепция созыва Конституционного Сопения?

Каким образом Вы были прикреплены к работе данного совещательного органа?

Какие юристы занимались подготовительными вопросами созыва Конституционного Сопения?

КРАСНОВ: Дело в том, что в мае 1993 года Юрий Батурин (идея Конституционного Сопения была его идеей), предложил мне быть у него референтом – консультантом. Я тогда должен был защищать докторскую диссертацию. Мы договорились, что в сентябре я перехожу работать в Кремль. Также он пригласил меня работать над подготовкой Конституционного Сопения. Тогда была рабочая группа, Батурин, я и еще несколько человек. Приезжал Шумейко, Шахрай. Мы готовили речь президента. Потом я вошел в секцию местного самоуправления, которую возглавлял Ю. Яров.

МАРИНО: В вопросах системы государственных органов государственной власти, какие правовые позиции Вы постарались активно поддерживать?

КРАСНОВ: На этом совещании я выступил с критикой конструкции, которая до сих пор не дает многим покоя. В Конституции в 12 статье говорится о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Я понимал, почему возникла такая идея, но выступил против того, как она была сформулирована. Я боялся, что многие поймут, что это вообще нечто общественное. На самом деле – это просто другой уровень публичной власти. Моя ремарка не была учтена.

МАРИНО: Среди юристов, членов Конституционного Сопения, кто был основным разработчиком концепции данной Конституции? В этом сложном структурированном совещательном органе, разделенном на разные палаты и т. д., существовала ли ведущая группа членов Конституционного Сопения?

КРАСНОВ: Я думаю, что тот, кто был разработчиком текста, тот был и разработчиком концепции. Я до сих пор не знаю, чей текст лег в основу нынешней Конституции, может быть, это С.Шахрай или С.Алексеев. Было 18 проектов. Проект, который вышел к декабрю 1993 года претерпел ог-

ромные изменения. Каждая статья обсуждалась и во многом менялась. Я к этой работе уже не имел прямого отношения. Я тогда, работая в аппарате Батурина, больше занимался текущими вопросами. На мой взгляд, нельзя считать, что Конституция – это продукт Конституционного Совещания, это продукт работы более узкой группы людей, собравшейся на последнем этапе под руководством С.Филатова.

МАРИНО: Предусматривался ли порядок голосования над окончательным текстом в начале работы Конституционного Совещания? Было ли окончательное голосование при Конституционном Совещании? Если оно состоялось, то в какой форме?

КРАСНОВ: Точно не помню, но, по-моему, не было. Главное, что Конституционное Совещание выдало какой-то проект, но не он стал окончательным текстом Конституции. Группа Филатова сделала много поправок. Но несколько окончательных поправок в уже окончательный текст Конституции внес сам президент Б.Ельцин. Особенно известен пример по формированию Совета Федерации.

МАРИНО: Вы затронули очень актуальный вопрос. Какова Ваша позиция – члены Совета Федерации должны избираться или назначаться?

КРАСНОВ: Безусловно, избираться прямыми выборами, как, например, Сенат США. Он тоже сначала назначался, но в 1913 году они перешли к избранию.

МАРИНО: Как Вы относитесь к действующему порядку формирования Совета Федерации, при котором половина из них – это представители глав исполнительной власти субъектов, чьи кандидатуры в свою очередь представляются только Президентом РФ? Укрепляются ли таким образом контрольные функции Парламента в отношении исполнительной власти? Может ли быть верхняя палата российского Парламента полностью независима от исполнительной власти?

КРАСНОВ: Теперь даже чисто юридически, когда членами Совета Федераций являются представители губернаторов, которые, в свою очередь, зависят от президента, получается, что даже институционально часть парламента становится подчиненной президенту. То есть напрямую нарушается принцип разделения властей.

МАРИНО: Послания президента РФ. Какова их сила с юридической точки зрения и с точки зрения реальной практики?

КРАСНОВ: У них вообще нет никакой юридической силы, у них только политическая сила.

МАРИНО: Конституционалисты рассматривают послание президента как общую программу действий Президента РФ. Действительно, по Конституции РФ данные послания не имеют обязывающей юридической силы для Парламента, например. Однако практика показывает, как изданы специфические указы Президента РФ «О реализации посланий Президента РФ». В конечном итоге послания президента РФ, то есть политическая программа Президента РФ посредством издания указов, обязательных для исполнения на всей территории РФ, получают совсем иную юридическую силу, обязывающую силу. Как бы Вы это могли прокомментировать?

КРАСНОВ: Президент Б. Ельцин и его команда понимали, что есть институт послания, но мы прекрасно видели, что несмотря на то, что правительство было президентское, каждый играл свою игру. Правительство не рассматривало, какие приоритеты политики, заложенные в послании как реальные приоритеты, действовало чаще всего по своему усмотрению. Фактически послание – это перечень поручений к правительству, не более того. Однако правительство все равно обходило послания. Например, послание американского президента – это послание самого правительства конгрессу. Правительство на основе президентского послания вносит проект бюджета в парламент. А у нас правительство вносило проект бюджета, как будто и не существовало послание президента.

Между прочим, именно поэтому возник институт бюджетных посланий, которые официально нигде не предусмотрены. Его придумал А. Лившиц, когда был помощником по экономическим вопросам. Это была неформальная договоренность. Бюджетное послание имело для правительства гораздо более строгую силу. Но при этом иногда бюджетные послания расходились с приоритетами посланий Федеральному собранию. Так, в общих посланиях все время говорилось, что надо укреплять судебную власть. Но долгое время правительство практически не реагировало на это. Иногда приходилось буквально выбивать деньги для функционирования судов. И только весной 1997 года, когда в бюджетном послании появилась запись о приоритетном финансировании судебной власти, дело начало сдвигаться.

Но такая формальная роль посланий – до поры до времени. Потому что, если представить, что президент сформирует правительство из партии, которая является его противником, оно либо не сможет работать, либо изменит своей партийной программе. Ведь, по Конституции, именно президент определяет основные направления политики. Вот тогда послание может работать как рычаг давления на правительство. Это правительство мгновенно будет отправлено в отставку, если будет проводить политику вопреки официально выраженному мнению президента.

МАРИНО: По Конституции РФ определение основных направлений внешней и внутренней политики государства входит в исключительную компетенцию Президента РФ. Как Вы относитесь к самой концепции такой нормы? Какой потенциал данной концентрации таких существенных полномочий в руках одного государственного органа?

Еще как Вы рассматриваете форму правления в России, исходя из формальных аспектов и из самой реальной практики? Насколько реально российская форма правления приближается к полупрезидентской форме правления французского типа?

КРАСНОВ: Я – критик Конституции. Последние 5 лет пишу о том, что сама Конституция препятствует формированию в России нормальной политической конкуренции.

Во многих европейских странах существует примерно такая же модель, которая называется полупрезидентская республика, или смешанная республика (в Португалии, во Франции, в Польше, в Хорватии, в Болгарии и т.д.). В смешанной модели существует как бы «два горба» – президент и правительство. Эта модель, может быть, не самая лучшая, но иногда она помогает на первых этапах после каких-либо революционных преобразований. Но если сравнить с французской, польской, португальской конституциями, в нашей Конституции мы увидим некоторые вещи, согласно которым предопределена роль президента как единственного политического игрока. И прежде всего это полномочие определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Казалось бы, что тут такого? От посланий никому ни холодно, ни жарко. Но, во-первых, это потому, что ни первый, ни второй президент сами не видели в посланиях эффективного рычага управления. А, во-вторых, сама формулировка о том, что один институт вырабатывает политику, означает, что нарушен принцип разделения властей. Ведь политика – это результат деятельности разных институтов – и парламента, и правительства, и президента, и общественных институтов.

Но откуда появилось само это полномочие? Авторы конституционного текста просто взяли из кармана съезда народных депутатов, то есть из старой Конституции. Там действительно было сказано, что съезд определяет внутреннюю и внешнюю политику. Для советского типа власти это абсолютно нормально, потому что по концепции советской власти – вся власть принадлежит советам, там нет разделения властей. Поэтому, когда в Конституцию РСФСР 1978 года было включено положение о разделении властей, оно осталось просто украшением, потому что в компетенции съезда значилось, что он вправе принять к своему рассмотрению любой вопрос и он определяет внутреннюю и внешнюю политику. Значит,

никакого разделения властей быть не может. Авторы взяли это полномочие и дали президенту, что логически ликвидирует принцип разделения властей.

МАРИНО: Конституционалисты пишут о том, что форма правления в России приближается к полупрезидентской форме правления французского типа. Но в России, эта формально предусмотренная в Конституции полупрезидентская форма не трансформируется, как во Франции, в симбиоз президентской и парламентской систем или в чередование президентских и парламентских фаз. Разве в России может реально произойти, как во Франции, что в какой-то особой конституционной фазе власть переходит от Президента к премьеру? Поэтому насколько реальна эта полупрезидентская форма правления в России?

КРАСНОВ: Что значит чередование фаз? С 1958 года там существует модель полупрезидентской республики. Президент там достаточно сильная фигура. И вообще в полупрезидентской республике президент всегда более или менее сильная фигура. Это не представительство, как в Италии, в Германии. У него действительно есть своя компетенция.

Основное отличие полупрезидентской, или смешанной республики состоит в том, что у президента есть свой политический мандат и у парламента есть свой политический мандат. Поэтому она и называется полупрезидентская.

МАРИНО: Как известно, во Франции Парламент фактически решает, какой орган должен править между Премьером и Президентом Республики. В случае «сожительства», когда Президент Республики и Премьер принадлежат разным политическим коалициям, все зависит от того, кого поддерживает большинство парламентариев. Как известно, когда Президент Республики Франции является лидером партии, находящейся в меньшинстве в Парламенте, то Премьер, получивший поддержку большинства парламентариев, становится настоящим руководителем исполнительной власти.

Насколько эти слабые, незначительные, недейственные элементы полупрезидентской формы правления, присутствующие в Конституции РФ, являются фиктивными? Насколько формально предусмотренная полупрезидентская форма правления может действовать реально в России?

КРАСНОВ: В этом смысле она нереальна. Это модификация абсолютизма, потому что происходит перетекание всех рычагов власти в «президентский карман». Благодаря Конституции правительство у нас всегда будет под президентом в кармане, а не под парламентом. Да и сам парламент будет во многом под президентом, потому что ни в одной из европейских полупрезидентских республик нет такого, что президент, если

Госдума не соглашается с его кандидатурой премьера, обязан распустить эту палату.

МАРИНО: Давайте обсудим порядок представления кандидатур Президентом РФ Совету Федерации для назначения на пост судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Практика показала несколько случаев, когда Президент РФ дважды и даже трижды предлагал Совету Федерации ту же самую кандидатуру, уже отклоненную Советом Федерации. Какова была логика, концепция ст. 83/г К.? В намерениях авторов Конституции, разработчиков данной статьи было следующее - Президент РФ мог бы вернуться к одной конкретной кандидатуре, в случае ее отклонения Советом Федерации. Не получается ли таким образом взаимосогласованная кандидатура?

Исходя из конкретной практики, как Вы можете проанализировать данное положение? Ваша кандидатура также была представлена Президентом РФ в Конституционный суд больше одного раза. Каков Ваш комментарий?

Какие органы, какие структуры набирают для Президента РФ кандидатуры для следующего их предложения в Совет Федерации?

КРАСНОВ: Президент предлагал мою кандидатуру 2 раза. Я бы даже сказал 2 с половиной раза, потому что меня сначала предлагали в конце 1994 года, а потом было как бы переголосование.

Что такое – предлагает Президент? Кандидатуру для внесения готовит аппарат. В 1994 году в администрации возникла такая идея: пусть сначала научные учреждения, институты, юридическая общественность предлагают кандидатуры в конституционные судьи. Это, к сожалению, было во многом формально. В конце концов, в список, который Президент предлагал для рассмотрения Советом Федерации, входили только кандидатуры, которые были отобраны его аппаратом. Хотя формально научные учреждения предлагали какие-то фамилии. Но окончательно Президент сам, а точнее его аппарат, вносили фамилии в окончательный список. Но это для Совета Федераций ничего не значит. Он мог отклонить любую кандидатуру, и часто он отклонял. Не надо забывать, что это были годы низкой популярности Президента. И, кстати, при такой ситуации меньше проявляет себя персоналистская направленность Конституции РФ.

МАРИНО: Ваш анализ контрольных функций парламента. Институт Уполномоченного по правам человека создан Конституцией. Достаточно ли полномочий у этого органа? Какова реакция государственных органов на решения уполномоченного по правам человека? Интересно остановиться еще на одном аспекте: теоретически и акты, в том числе нормативные акты Президента РФ, хотя он и является гарантом Конституции,

прав и свобод человека и гражданина, могут нарушать права человека. Тогда и эти акты Президента реально могут быть рассмотрены Уполномоченным по правам человека? Может ли реально данный орган обжаловать данные акты Президента РФ в прокуратуру? Были ли подобные случаи на практике?

КРАСНОВ: Такой институт может работать только в системе, где есть политическая конкуренция, потому что сам Уполномоченный как институт – слабый. Он только поднимает вопрос, может обращаться в прокуратуру, может выступить с докладом о состоянии прав человека перед парламентом, может опубликовать этот доклад. Но если в обществе не существует взаимно контролирующих политических сил, то это все остается «публицистикой».

МАРИНО: Не было ли в практике случаев, когда Уполномоченный по правам человека рассматривал какие-то конкретные нормативные акты Президента, содержащие нарушения прав человека?

КРАСНОВ: Нет. Уполномоченный может только привлечь к этому общественное внимание. Я лично вообще противник этого института, потому что считаю, что если есть действительно эффективная и независимая судебная система, то вполне нормально, когда человек или организация через суд сами защищают свои права. У нас же очень многие защищают права человека: и Президент (гарант прав), и прокуратура (у нее есть функции защиты прав человека), и Уполномоченный по правам человека. А с правами человека дела обстоят не очень хорошо. Во многом как раз из-за отсутствия политической конкуренции.

МАРИНО: Институт референдума. Обсудим последние изменения в законодательстве о референдуме. Создана более усложненная процедура назначения референдума. Не могли бы Вы это прокомментировать? Еще на Конституционном Совещании обсуждалась следующая норма: «Парламент назначает референдум», но она не нашла поддержки. Каково Ваше мнение?

КРАСНОВ: Мое мнение вообще принципиально другое. Да, это, наверное, плохо, когда усложнили процедуру референдума. Но «собака зарыта» не здесь. У меня есть небольшая работа, где я доказываю, что Закон о референдуме противоречит норме Конституции, где сказано, что Президент назначает референдум. Этот Закон сделал из Президента лишь оформителя чьей-то инициативы. А Конституция имела в виду, что именно Президент будет определять, проводить ли референдумы и с какими вопросами. Так что это – единственный случай, когда у Президента «украли» полномочие. Но в данном случае это хорошо. Ведь рычаг назначения референдума нужен президенту, который не является самостоя-

тельным политическим игроком, а только хранителем государственности. Когда же Президент еще и активный участник политической жизни, то референдум в его руках оказался бы тяжелой дубиной (например, как в Белоруссии).

После 1993 года у нас не было ни одного референдума, это как бы мертвый институт. У меня к референдуму двойственное отношение. С одной стороны, это демократия, но с другой стороны, когда общество можно обработать, когда им манипулируют, то это очень опасно. Общество может дать такой ответ на референдуме, что после этого про демократию можно забыть.

МАРИНО: Администрация Президента РФ. Какой действительный вес у Администрации Президента в реальной государственной жизни в системе высших органов государственной власти в России? Какое ее положение по отношению к Правительству? Как Вы, например, относитесь к тому, что многие нормативные акты Правительства проходят через Администрацию Президента? Как авторы Конституции представляли себе этот орган - просто как аппарат Президента? И какую роль в реальной жизни играла Администрация Президента за эти годы?

КРАСНОВ: Мне трудно сказать, что видели тогда в 1993 году. Администрация существовала и до 1993 года. Она работала. У администрации нет ни одного публично-властного полномочия. Официально она не может издать какого-либо распоряжения в отношении лиц и организаций, не подчиненных ей, в отношении граждан, не может что-то приказать министру, привлечь к ответственности. Поэтому авторитет Администрации – это тень авторитета Президента. Сейчас значение Администрации в политике усилилось. Прежде всего потому, что там сосредоточен теперь подбор кадров практически для всех ветвей и уровней власти. Но все-таки это очень странный институт. Вообще-то это должен быть аппарат Президента. Но де-факто это центр принятия стратегических решений, и для Правительства в том числе. В 1995–98 гг. правительство в меньшей степени зависело от мнения Администрации Президента.

МАРИНО: Статья 76/6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативно-правовой акт субъекта РФ. В вопросах собственного правового регулирования, субъекты РФ, ссылаясь на эту статью К., действительно могли реально претендовать на более сильную юридическую силу своего нормативного акта по отношению к актам высших федеральных органов, даже Президента РФ? Если формально все это установлено, насколько реально это противоречие между актами можно решить в пользу субъекта

РФ? Бывали ли случаи, когда акт субъекта оказался, таким образом, выше указа Президента? Была ли такая практика?

КРАСНОВ: Не было по той простой причине, что когда мы вспоминаем о статье 73, что вне пределов ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти, то никто точно не знает, что именно находится вне пределов ведения. Другими словами, Федерация всегда может сказать, что такой-то вопрос – ее. Например, сегодняшний Закон о назначении губернаторов. Формирование органов власти субъектов РФ не относится ни к компетенции Федерации, ни к совместной компетенции. Следовательно, по логике, это находится в исключительном ведении самих субъектов федерации. А если президент предлагает кандидатуры губернаторов, может выразить им недоверие, да еще теоретически может распустить законодательный орган, если тот не хочет соглашаться с президентской кандидатурой, все это есть вторжение в самостоятельную компетенцию регионов.

Или возьмем Закон об общих принципах организации власти субъектов Федерации. Там очень много норм, которые можно отнести к компетенции самих субъектов. Но там они написаны как совместная компетенция. Поэтому я и говорю, что очень размыты границы и практически любой вопрос Федерация считает своим. У субъектов Федерации нет понятия, что такое их исключительная компетенция.

МАРИНО: В любой Конституции есть т.н. «спящие» нормы. Не могли бы Вы привести Ваш пример «спящих» норм Конституции России?

КРАСНОВ: Например, норма о введении военного положения. И пусть себе спит дальше. Последний раз применялась норма о введении чрезвычайного положения в 1995 году (осетино-ингушский конфликт). Спят нормы о приеме новых субъектов Федерации. Но это все примеры формального «сна», т.к. нет надобности в применении этих норм. Трагедия же в том, что «спит» едва ли не главная статья Конституции – 2-я, гласящая о том, что человек, его права и свободы есть высшая ценность.

МАРИНО: По Конституции РФ Правительство может обратиться с запросом в Конституционный суд для разрешения дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ. Данная норма также является «спящей», если учесть реальное подчиненное положение Правительства по отношению к Президенту в системе исполнительной власти в том числе?

КРАСНОВ: Абсолютно. Она даже не «спящая». Она, скорее, «норма-инвалид». Если посмотреть на Конституцию в системе, то бессмысленно ожидать, что когда-нибудь эта норма будет реализована, потому что в нынешней конструкции Правительство всегда будет президентским кабинетом.

МАРИНО: По Конституции ясно, что официальное толкование Конституции это компетенция Конституционного суда. А что касается толкования закона, конституционалисты предлагают разные точки зрения. Какова Ваша правовая позиция? Какой орган должен давать официальное толкование законов?

КРАСНОВ: Если Конституцию толкует Конституционный суд, то закон должен толковать Верховный суд. Это логика нашей Конституции. Логика, но не буква. У нас сейчас отсутствует в Конституции институт официального толкования закона.

МАРИНО: Как Вы считаете, создала ли Конституция сложный законодательный процесс? Можно привести только один пример среди многих: четырнадцатидневный срок рассмотрения Советом Федерации законов, поступающих от Государственной Думы. Какие основные проблемы в этом законодательном процессе?

КРАСНОВ: Нет. На самом деле законодательный процесс идет нормально. Другое дело, может ли Совет Федерации рассмотреть все законы. Но если он будет работать постоянно. А сегодня, хотя состав его и постоянный, члены палаты рассматривают далеко не все законы. И собираются не так часто, как депутаты Государственной Думы. В принципе, я не вижу здесь каких-то особых усложнений в законодательном процессе. Здесь как раз все сбалансировано.

МАРИНО: Как известно, Вами были предложены некоторые поправки в Конституцию РФ. На Ваш взгляд, каковы самые необходимые, значительные поправки в Конституцию РФ?

КРАСНОВ: Смысл состоял именно в изменении главного баланса полномочий в треугольнике – президент, парламент, правительство. Поправки сводились к тому, чтобы предложить такую систему, при которой Правительство формировалось бы в большей степени с учетом парламентских выборов, а не президентских. Смысл заключался в том, чтобы какая-то политическая сила брала на себя ответственность за проводимый курс и на новых парламентских выборах этот курс либо подтверждался, либо народ отстранял эту партию от власти.

Сейчас народ не может отстранить от власти никакую партию, потому что ни одна не берет на себя ответственность за проведение курса. Все люди прекрасно понимают, что «Единая Россия» – это не партия, которая берет на себя ответственность. Президент берет на себя ответственность, а он беспартийный.

МАРИНО: Создание федеральных округов не было предусмотрено в Конституции РФ. На практике полномочный представитель Президента

РФ в округе теперь даже предоставляет Президенту список кандидатур глав исполнительной власти субъектов РФ для последующего утверждения в региональных парламентах. Какой у полномочных представителей Президента в округах реальный вес, реальная сила, в том числе по отношению к органам исполнительной власти субъектов РФ? Эта структура власти была создана подзаконным актом, то есть указом Президента РФ. Каково Ваше мнение? Это временные структуры власти? Если нет, то надо ли принять закон, регулирующий функционирование данных структур?

КРАСНОВ: Окружной принцип – это нормально. Но округов должно быть не семь, а гораздо больше и по своей границе они должны резать субъект федерации. То же самое должны делать судебные округа – «резать», чтобы не было зависимости от местных «князей». Прокуратуры тоже должны быть окружные. Но не семь округов, в противном случае они становятся государствовподобными образованиями и это очень опасно.

Полномочные представители президента предусмотрены Конституцией. Они могут быть и в округах, но это вопрос не права, а целесообразности. В округах это нормально, но не в таких больших.

Но когда мы говорим о том, закон или указ должен регулировать их право представлять кандидатов, вот с этим я спору, потому что сам принцип назначения губернаторов не конституционен.

КУДРЯВЦЕВ ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ

Член Конституционного Сопещения

(Председатель Комиссии Конституционного Арбитража
Конституционного Сопещения)

Родился 10 апреля 1923 года. В 1949 г. окончил Военно-юридическую академию с отличием и золотой медалью. В 1952 г. защитил кандидатскую диссертацию и преподавал уголовное право в Военно-юридической, а затем в Военно-политической академиях.

С 1960 по 1963 гг. В. Н. Кудрявцев — заместитель, а затем начальник Организационно-инспекторского отдела Военной коллегии Верховного Суда СССР; полковник юстиции. Когда в 1963 г. был образован Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, В. Н. Кудрявцев, к тому времени защитивший докторскую диссертацию, стал заместителем директора Института. Вместе с директором проф. И. И. Карпецом он проявил большую активность в возрождении отечественной криминологии, разработка и преподавание которой с 30-х годов были полностью прекращены.

С 1969 г. В. Н. Кудрявцев — директор Института. В эти годы им были написаны работы, получившие широкую известность: Причинность в криминологии (1968, пер. на итал. и япон.); Личность преступника (1971, в соавт.); Общая теория квалификации преступлений (1972); ряд статей и глав, в том числе в первом отечественном учебнике «Советская криминология» (1966),

В 1973 г. В. Н. Кудрявцев избран директором Института государства и права АН СССР, в 1974 г. — членом-корреспондентом АН СССР, в 1984 г. — академиком АН СССР. Основные опубликованные монографии: Причины правонарушений (1976); Право и поведение (1978); Правовое поведение: норма и патология (1982) и др.

Круг научных интересов автора постепенно расширяется. Им опубликованы книги: Закон, поступок, ответственность (1986); Какое государство мы строим (1991); Социальные деформации (1992) и др., более трехсот статей и глав в учебниках.

Участник Великой Отечественной войны В. Н. Кудрявцев награжден четырьмя советскими орденами, орденом РФ «За заслуги перед Отечеством» III степени, семнадцатью медалями и иностранным орденом. Он является заслуженным деятелем науки России (1973), Лауреатом Государственной премии СССР (1984). С 1988 по 2001 гг. — вице-президент АН СССР, а затем — Российской академии наук. В настоящее время — Советник РАН, профессор Московской государственной юридической академии.

МАРИНО: Указом Президента РФ созывался совещательный орган при Президенте РФ: Конституционное Собрание. Данный орган подготовил и одобрил текст Конституции РФ, который был представлен Президентом РФ на всенародное голосование. Как Вы рассматриваете такой порядок одобрения текста Конституции и процедуру выработки Конституции? Какую роль играл тогда данный совещательный орган? Как оценить порядок работы данного органа?

Кудрявцев: Он играл очень большую роль, потому что это был первый случай в истории российской Конституции, начиная с самой первой Конституции 1918 года, когда Конституция вырабатывалась таким демократическим путем. Вы можете вспомнить, что проект Конституции 1918 года вообще не обсуждался. Проект Конституции 1936 года, хотя и обсуждался, но никакой демократической процедуры не было. Конституция 1977 года (я тогда принимал участие в работе над этим документом). Она тоже тогда обсуждалась, только узкой комиссией, но не таким представительным широким органом, который уже был в 1993 году. Это была весьма демократическая процедура и очень широкое представительство. В этой комиссии более половины были ученые, научные работники, то есть люди высокой квалификации в этой области.

МАРИНО: На определенном заключительном этапе работы Конституционного Собрания была сформирована и создана Комиссия Конституционного Арбитража в рамках Конституционного Собрания. Расскажите, пожалуйста, о значении данной комиссии, причинах ее создания?

По Вашему мнению, какой реальный вклад внесла Комиссия Конституционного Арбитража в пользу оптимизации текста Конституции РФ?

КУДРЯВЦЕВ: В этой комиссии рассматривалось только несколько вопросов, по которым были спорные точки зрения. И поскольку совещание не могло прийти к одной позиции, разные были взгляды, то организовали вот эту комиссию. Там мы рассмотрели несколько спорных вопросов и дали свои рекомендации. Вы помните, она имела рекомендательный характер. Она ничего не могла решать, она только высказывала свою точку зрения. А Конституционное Собрание принимало это или отвергало, уже имея какое-то мнение этой Комиссии Конституционного Арбитража. Вот и все.

МАРИНО: Как бы Вы оценили приостановление деятельности Конституционного суда в 1993 году. В конечном итоге примерно полтора года его деятельность была заблокирована. Как бы Вы оценили издание

указа Президента РФ о приостановлении деятельности Конституционного Суда, в том числе и с точкой зрения юриста?

КУДРЯВЦЕВ: Я оценил это отрицательно. Я считал, что этого сделать нельзя было, и это противоречило Конституции.

МАРИНО: Давайте обсудим заключительные и переходные положения К., статья 9. Авторы Конституции установили следующее: «Депутат Государственной Думы 1-го созыва может одновременно являться членом Правительства РФ», то есть здесь речь идет только о 1-ом созыве. Какие намерения содержала эта конкретная норма? Какова была Ваша позиция по этому вопросу? Как Вы считаете, в принципе, могут ли быть депутаты одновременно членами Правительства?

КУДРЯВЦЕВ: Я и тогда считал, что это не должно быть одно и то же лицо. Членом правительства депутат быть не может. Или одно или другое.

МАРИНО: А на основании каких мотиваций?

КУДРЯВЦЕВ: Но с тем, чтобы не смешивать исполнительную власть и законодательную, чтобы было разделение властей.

МАРИНО: Перейдем теперь к некоторым положениям Конституции, касающихся высших органов государственной власти. Когда рассматривалось предложение о том, что Совет Безопасности «рассматривает вопросы внутренней и внешней политики», тогда Вы высказали такую точку зрения, я цитирую: «я против этого изменения». Еще Вы предложили такую точку зрения: «я также против того, чтобы включать сюда еще представителей парламента, о чем мы будем еще говорить, потому что в этом случае Совет Безопасности превращается в подобие политбюро. Он все уже будет охватывать и внутреннюю и внешнюю политику». Не могли бы Вы дополнительно прокомментировать Вашу позицию того времени? Каковы минусы в активизации парламентариев, делегированных самим Парламентом в совместных, более коллегиальных обсуждениях основных вопросов безопасности страны? Какова Ваша позиция по реализации деятельности этого органа?

КУДРЯВЦЕВ: Я думаю, что тогда это было вполне понятно, потому что только что перед этим была советская партийная система и там был высший орган политбюро. Конечно, все считали, что в демократическом обществе возвращаться к такой системе нельзя. Поэтому был такой комментарий, о котором вы сказали.

МАРИНО: В рамках работы Конституционного Совещания были разные позиции по вопросу создания института уполномоченного по правам человека. Какова была и есть Ваша позиция? Не является ли он на основании и Конституции и действующего законодательства слабым

органом? Какова юридическая сила решений, актов принятых им? Какова реальная сила? Каковы их последствия по отношению к иным органам государственной власти? Их эффективность, их результативность? Акты Уполномоченного по правам человека обязательны для исполнения на всей территории РФ? Существует ли необходимость в укреплении данного органа, его статуса, его функций? Какова реакция на решения, принимаемые этим органом? Нужно ли укреплять функции этого органа? Каковы проблемы реализации данного органа?

КУДРЯВЦЕВ: Я вообще считал и сейчас считаю, что орган необходим, потому что он отражает точки зрения людей, представителей гражданского общества. Но вы правы – надо укреплять эту систему и здесь надо отметить другой момент, что сами граждане не привыкли пользоваться этим институтом. Только малая часть обращается к этому уполномоченному, а другие просто и не знают, что такое есть лицо, и что есть такая возможность. Поэтому я думаю, что нужно укреплять, совершенствовать и повышать значение этого уполномоченного.

МАРИНО: Необходимо ли укрепить функции Счетной палаты? Таким образом, можно укрепить контрольные полномочия парламента?

КУДРЯВЦЕВ: Да нет, у них функций достаточно. Что там еще можно менять. По-моему, они работают энергично. Тем самым контрольные функции у законодателей имеются, поэтому я не знаю, что тут нужно еще делать, по-моему, ничего не надо пока. Может быть, потом жизнь подскажет что-то, но пока что это работает нормально.

МАРИНО: Давайте рассмотрим порядок формирования Совета Федерации. И конституционные положения и реальную практику за эти годы. Вы тогда были за то, чтобы законодатели Верхней Палаты страны избирались? Какой порядок формирования Совета Федераций Вас устраивает? Какие минусы можно отметить в разных порядках формирования Совета Федерации?

КУДРЯВЦЕВ: Вы знаете, мне трудно на это вопрос ответить, потому что я просто его не изучал в последнее время. Мои интересы другие, моя специальность – право. Поэтому сказать, что лучше, что хуже может только практика. Двенадцатилетняя практика показала, что многие лица в регионах избирались не вполне честным образом, были и уголовные дела, связанные с тем, что на пост хотели устроиться люди нечистоплотные, нечестные. Поэтому я думаю, что изменение этого порядка назначения, порядка избрания оно было вызвано реальными фактами, жизнью сегодняшнего дня, которые мы тогда предвидеть не могли. Это было невозможно предвидеть, как получится дальше. А вот эти 12 лет показали, что порядок требует изменений.

МАРИНО: Порядок избрания глав исполнительной власти субъектов напрямую связан с порядком формирования Совета Федерации. Обсудим вновь принятый закон об избрании глав исполнительной власти субъектов РФ. Президент РФ принимает активное участие, так как является единственным органом, который предлагает кандидатуру законодательному органу субъекта на пост главы исполнительной власти субъектов РФ. Затем главы исполнительной власти субъектов РФ, по одному в каждом субъекте, назначают своих полномочных представителей в Совет Федерации в качестве законодателей. Не получается ли, что законодательствуют лица, которые могут оказаться под влиянием исполнительной власти? Не создаются ли в этих механизмах предпосылки для этого?

КУДРЯВЦЕВ: Вы знаете, они связаны только косвенно, даже я бы сказал, что тут связь очень небольшая. Я вам приведу аналогию. Кто назначает у нас судей по нашей Конституции? Их назначают судьи федеральных судов. Их назначает президент. Правильно? А сможете ли вы сказать на этом основании, что судьи подчинены президенту и являются его чиновниками или должностными лицами? Я думаю, нет. Потому что он назначил их, а дальше они уже независимы и подчиняются только закону. Они уже больше никому не подчинены после назначения. А здесь приблизительно такая же ситуация, тем более что в этом случае он даже губернаторов не назначает, он только рекомендует, а потом их избирают в регионах. Поэтому здесь сказать, что происходит смешение двух властей, я бы так не считал.

МАРИНО: Как вы рассматриваете создание семи федеральных округов, семи полномочных представителей Президента в округах. Не получается ли де факто, что на государственные органы субъектов могут влиять эти вновь созданные структуры власти?

КУДРЯВЦЕВ: Я считаю, что этот вопрос не конституционный. Это чистая практика. Давайте так рассуждать, может ли сам президент давать какие-то советы, рекомендации или указания по регионам. Наверно, может давать, как глава государства. Но у нас регионов 88-89, значит это ему практически невозможно. Это практически для него непосильно. Поэтому он имеет своих представителей. Я хотел бы вам напомнить об одном исследовании социологов и социальных психологов, которые давно уже установили, что оптимальное число подчиненных у руководителя должно быть примерно 6, 7, но не более 10 человек. Если более 10 человек, ему руководить трудно или просто невозможно. А 88 человек? Как вы это можете сделать? Это практически нецелесообразно.

МАРИНО: Достаточными ли контрольными полномочиями наделено Федеральное собрание?

КУДРЯВЦЕВ: Я думаю, что нет, недостаточно. Там нужно было бы еще дополнить. Например, что Федеральное собрание может создавать следственные комиссии или какие-то контрольные органы своей властью для проверки тех или иных вопросов. А у них это в Конституции не записано.

МАРИНО: В Конституции установлено право Конституционного Суда толковать Конституцию. Российскими конституционалистами были предложены взаимоисключающие тезисы по вопросу официального толкования федерального закона. Какой государственный орган, по Вашему мнению, должен давать официальное толкование федерального закона?

КУДРЯВЦЕВ: Как вы знаете, это толкуется по-разному. И в принципе толковать закон, как говорит теория права, может только сам законодатель. Таким образом, что, скажем, он может издать постановление, которое бы разъясняло те законы, которые он принял. Например, Государственная Дума принимала такие постановления, которые разъясняли смысл уже того закона, который она приняла. Это правильно, потому что кто, кроме законодателя, может истолковать это. Но есть еще судебное толкование. Но тут спорный вопрос. Мы сейчас этот термин не используем, что суд толкует закон, а используем термин «суд может разъяснять содержание закона». Как вы понимаете, это более мягкое выражение.

МАРИНО: Институт отрешения от должности Президента РФ. Ваша позиция была следующей: «слишком узкие возможности для отрешения от должности... нельзя сводить случай умышленного нарушения Конституции только к такому случаю, когда подрывается государственный строй или умаляются права и свободы. Могут быть и другие случаи нарушения Конституции, которые несовместимы с должностью Президента. Поэтому я думаю, что надо расширенно это толковать и поставить точку после слов «при умышленном нарушении настоящей Конституции». Не могли бы Вы дополнительно прокомментировать эту Вашу позицию? А также статью Конституции об отрешении от должности Президента РФ? Существует ли уже прецедент инициирования процедуры отрешения от должности Президента. Как Вы оцениваете имеющуюся практику?

КУДРЯВЦЕВ: Да, конечно, могу. Я думаю, что то что я сказал тогда, это правильно и сейчас, потому что вы знаете из нашей прессы, что бывают случаи нарушения своих обязанностей губернаторами и другими должностными лицами, скажем, в регионах. И эти нарушения таковы, что на этом месте, на этой работе оставлять такого человека нельзя. Поэтому я думаю, что надо иметь широкие полномочия и для отрешения от должности.

МАРИНО: Не могли бы Вы прокомментировать порядок назначения

Председателя Правительства, предусмотренный в ст. 111 К. Какова Ваша позиция по вопросу трехкратного представления Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства в Государственную Думу. Как Вы считаете, может ли Президент РФ представлять дважды, если не трижды одну и ту же кандидатуру, отклоненную Государственной Думой? Как обеспечить реальный механизм совместного обсуждения кандидатуры и совместного решения, который вытекает из самой логики данной статьи?

КУДРЯВЦЕВ: Если говорить формально с юридической точки зрения, нигде не написано, что он не может выдвигать одно и то же лицо. Другое дело – практическая целесообразность этого. Я думаю, что практически во второй раз может и это вполне понятно. А третий раз может быть это уже лишнее.

МАРИНО: Некоторые Министерства подведомственны напрямую Президенту РФ, а не Председателю Правительства РФ. Как известно, данное положение отсутствует в Конституции РФ. Тогда в рамках работы Конституционного Сопрешиания авторы Конституции могли предполагать, что некоторые важные Министерства, будут находиться под прямым руководством Президента, а не Председателя Правительства? Может ли данная концепция ослабить единый состав членов Правительства?

КУДРЯВЦЕВ: Конечно, тут есть некая несогласованность между Конституцией и федеральным конституционным законом о Правительстве РФ. В законе о правительстве об этом сказано. Так что тут надо привести в согласование между одним законом и другим законом, то есть между Конституцией и законом о правительстве.

МАРИНО: Соответствует ли ФКЗ «О Правительстве РФ», предусматривающий данное руководство, деятельности некоторых Министерств Президентом, положениям Конституции РФ?

КУДРЯВЦЕВ: Моя позиция заключается в том, что оно не противоречит Конституции, потому что в Конституции об этом просто ничего не упомянуто. Я должен сказать, что для противоречий здесь нет оснований. Но согласования тоже нет.

МАРИНО: Ст. 83/и К. РФ устанавливает: «Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ». Могли ли авторы Конституции тогда ожидать, что данный орган получит на практике, в реалиях такой существенный вес, такую реальную силу? Не показала ли практика, что этот орган дублирует Правительство, иногда даже как будто находится над Правительством? Какая должна быть его роль?

КУДРЯВЦЕВ: Я считаю, что, конечно, не должно быть никакого дублирования.

МАРИНО: Но данное дублирование имело и имеет место на практике, или нет? Как вы думаете?

КУДРЯВЦЕВ: Да, есть. В некоторых случаях. Одни и те же вопросы и там рассматриваются и там. Я думаю, что это неправильно. Роль администрации должна быть более технической, чем политической.

МАРИНО: Обсудим теоретический аспект и практику статьи 85/1 К. РФ о праве Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Вами, в рамках обсуждений при Конституционном Собрании, была предложена такая позиция: «Разве Президент будет рассматривать споры между судебными органами, которые в принципе возможны вообще? Очевидно, он не может этого делать. И сомневаюсь также, что он будет рассматривать и межпарламентские споры. У меня тоже большое сомнение. Во всяком случае, с судебными то уж никак». Какова концепция и какова реализация этой статьи? Не могли бы Вы более подробно прокомментировать Вашу позицию?

КУДРЯВЦЕВ: Тогда моя позиция была высказана правильно, и в отношении, например, судебных споров. Это сейчас так и есть. Никто никаких согласительных процедур при спорах между судами не имеет. Вы знаете это, конечно. Таких процедур нет и самих споров нет между разными судебными органами. Я думаю, что нет. Моя точка зрения такая, что вряд ли может Президент РФ использовать такие процедуры, когда существуют споры между судебными органами, потому что он возглавляет исполнительную власть, а у нас разделение властей. Поэтому исполнительная власть не должна вмешиваться в споры других властей. И вы видите на практике, что этого собственно и нет. Он никогда не вмешивался в какие то разногласия, скажем, в судебной системе и не вмешивался в разногласия между законодательными органами, между Думой и Советом Федераций. Он практически не использовал эту возможность.

МАРИНО: То есть, Вы считаете, что, Президент РФ не правомочен Конституцией использовать даже согласительные процедуры для разрешения разногласий между высшим судебным федеральным органом и судебным органом субъекта Федерации?

КУДРЯВЦЕВ: Я думаю, что не правомочен. Мне так кажется.

МАРИНО: Не могли бы Вы проанализировать реальную практику президентской власти, предусмотренной Конституцией РФ? Сбалансирован ли институт Президента в системе высших органов государственной власти РФ?

КУДРЯВЦЕВ: Я могу сказать, что, по-моему, этот институт себя оправдал. Он оказался удачным и правильным в принципе. Конечно, опыт еще небольшой, но в историческом масштабе прошло мало лет. Годы показали, что эта система была продумана правильно и на будущее имеет хорошую перспективу.

МАРИНО: Существуют ли возможные необходимые поправки в Конституцию РФ? В рамках системы высших органов государственной власти необходимы ли некоторые изменения в пользу сбалансирования президентской власти?

КУДРЯВЦЕВ: Этот вопрос ясный для вас. Вы знаете нашу практику. Нужно укреплять не только то, что записано в Конституции, органы исполнительной власти или судебной, или законодательной, но нужно еще укреплять, создавать и развивать гражданское общество. Президент В. Путин специально подчеркивал это, что кроме усиления государственной власти, надо еще создавать мощное и современное гражданское общество в России, поэтому и возникает общественная палата.

МАМУТ ЛЕОНИД СОЛОМОНОВИЧ

Член Конституционного Сопещения

Мамут Леонид Соломонович - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. В 1990-1993 гг. принимал непосредственное участие в подготовке проекта Конституции Российской Федерации.

Сфера научных занятий Л.С. Мамута - узловые вопросы истории политических и правовых учений, проблематика общей теории государства и права. В познавательном плане важны разработка и ряда методологических подходов к исследованию истории политико-правовой мысли, трактовка политико-правовых идей Реформации, европейского либерализма, марксистской концепции государства и права, а также анализ социологических констант государства и права.

Всего Л.С. Мамутом опубликовано свыше 200 научных работ, из них 6 монографий, учебники по теории государства и права, истории политических и правовых учений. Некоторые из этих публикаций переведены на иностранные языки и напечатаны за границей. Наиболее значимыми из числа монографий являются следующие: «Проблемы государства в современной идеологической борьбе» (М., 1976), «Карл Маркс как теоретик государства» (М., 1979), «Этатизм и анархизм как типы политического сознания» (М., 1989), «Государство в ценностном измерении» (М., 1998), «Народ в правовом государстве» (М., 1999).

Л.С. Мамут обстоятельно обосновал понимание государства как публично-властной формы организации социально стратифицированного общества и раскрыл соотношение государства в целом с аппаратом государства как составной части структуры государственности. Им предпринято объяснение права в качестве одной из необходимых форм свободного и эквивалентного социального обмена. Представляет интерес выявление и использование Л.С. Мамутом эвристического потенциала компаративистики в процессе многоаспектного изучения истории политической и правовой мысли.

МАРИНО: Леонид Соломонович Мамут, Вы были экспертом Конституционной комиссии, затем экспертом Конституционного Совещения.

Также Вы были участником заседаний группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ в Конституционном Совещании. Не могли бы Вы провести сравнительный анализ проектов Конституционной комиссии и Конституционного Совещения?

Как бы Вы могли оценить порядок работы, внутреннюю организацию Конституционного Совещения? Конституционное Совещение было сформировано как многопалатный орган. В нем, в конечном итоге, заседали пять палат; была еще рабочая комиссия; также состоялись пленарные заседания, заседали экспертная группа. Затем была сформирована Комиссия Конституционного Арбитража. Наконец, фактически все Конституционное Совещение было разделено на две большие палаты: Общественную Палату и Государственную Палату. Могла ли такая внутренне разделенная организация, лишенная цельности, обеспечить те необходимые условия для оптимальной работы всего Конституционного Совещения?

И последнее, как выполнило Конституционное Совещение те основные задачи, которые были поставлены перед ним Президентом РФ?

МАМУТ: Вы сформулировали сразу 2 вопроса. Был ли идеальным порядок работы Конституционного Совещения? Наверное, идеальным он не был. Но надо помнить, что это было лето 1993 года. Основная проблема тогда заключалась в том, чтобы создать приемлемый для российского общества в целом проект Конституции. Мне кажется, что эту свою основную задачу Конституционное Совещение выполнило. Нам удалось создать такой текст, который в принципе устраивал как тех людей, которые разрабатывали проект Конституции в рамках Конституционной Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР, так и тех, кто разрабатывал альтернативные проекты Конституции, в частности, профессора А.А. Собчак, С.С. Алексеев и С.М. Шахрай. В конце концов, удалось свести воедино текст и представить его на обсуждение. Вот в этом конкретном смысле Конституционное Совещение свою главную задачу выполнило. Был ли совершенным сам по себе регламент этой работы, и сколь продуктивно работала каждая из комиссий этого совещания, мне трудно говорить. Но еще раз повторяю, что главная задача была решена.

МАРИНО: Играла ли Рабочая комиссия (Комиссия С.А. Филатова) внутри всего Конституционного Совещения решающую, ведущую роль?

Занимала ли она позицию над всеми иными подразделениями: палатами, комиссиями, группами внутри Конституционного Сопения?

МАМУТ: Здесь нужно иметь в виду, что Конституционное Сопение закончило свою работу в июле 1993 года. А после июля 1993 года были события сентября и октября 1993 года. Окончательная доработка проекта происходила уже после событий начала октября 1993 года.

В работе Конституционного Сопения принимало участие большое число специалистов, счет шел на многие десятки людей. Что касается той группы, которая дорабатывала, окончательно шлифовала текст проекта, в октябре - ноябре под руководством С.А. Филатова, то нас было человек 30 - 40. Время от времени приглашались заинтересованные люди. Например, когда обсуждалась статья, связанная со статусом прокуратуры, то были представители прокуратуры. Когда обсуждалась проблематика регионов, были представители регионов.

МАРИНО: Каким образом происходило окончательное голосование всех участников в рамках работы Конституционного Сопения?

МАМУТ: Особенности процедуры такого голосования сейчас я точно не помню. Не забывайте, что с тех пор прошло уже 12 лет, и каких лет.

МАРИНО: Тогда в Конституционном Сопении Вы придерживались такой позиции: институт Президента РФ не выведен из системы разделения властей. Обозначение Президента в качестве главы государства вообще не делает его находящимся вне пределов этой системы. Многие иные конституционалисты ставят главу государства над системой всех иных государственных органов. Что показала практика? Про Ваше мнение, какое место занимает Президент РФ в системе разделения властей в России?

МАМУТ: Это вопрос достаточно сложный. А что такое разделение властей? Я считаю, что публичная власть как социальная функция общества вообще не делится. Она - единая функция. Делится не власть, нет публичной законодательной, нет публичной исполнительной, нет публичной судебной, нет публичной контрольной власти и т.д. Публичная власть, повторяю, одна. Различны подфункции, прерогативы этой публичной власти. Эти подфункции выполняются различными государственными институтами. Президент один. Институт президентуры - это один из институтов государства. Говоря условно, такой же, как институт суда и т. д. Мы можем только вести речь о том, что его роль специфична в системе разделения властей, но он внутри этой системы. Он не выполняет чисто исполнительских функций, он не выполняет чисто законодательных функций, тем более чисто судебных, но существует и действует в рамках механизма и процедуры разделения властей.

В одной из своих публикаций я писал, что знаменитый французский государствовед XIX в. Б. Констан выводил фигуру монарха как бы за пределы трех традиционных ветвей власти. Но это лишь «как бы», потому что монарх присутствовал в самой структуре разделения властей, являлся своеобразной подсистемой этой системы разделения властей. В данной конструкции сдержек и противовесов специфическая роль принадлежит главе государства. Причем не только у нас. Это вообще особая роль, публичновластная и юридическая прерогатива главы государства везде. Но эта особая роль, естественно, по-разному проявляется в президентских, полупрезидентских, парламентских и т.д. республиках. Всякий раз Президент занимает свое место в системе разделения властей, в том числе и у нас. Вот такова моя точка зрения.

МАРИНО: Затронем актуальный вопрос о полномочных представителях Президента в федеральных округах. Во время Конституционного Совещания вопросы о полномочных представителях Президента РФ немного обсуждались. Вы следующим образом рекомендовали статью 111-ую проекта Парламентской Конституционной Комиссии о представителях федеральных органов государственной власти: «...это могут быть представители Правительства, представители Президента, представители Министерств...это представители федеральных органов на местах».

В конечном итоге, в Конституции РФ только за Президентом РФ было закреплено право назначать и освобождать полномочных представителей Президента РФ. Самим указом Президента РФ создано семь федеральных округов. Вы, наоборот, предложили создать и полномочных представителей разных федеральных органов государственной власти. Каковы были намерения в Вашем предложении? Могли ли создаваться полномочные представители и Парламента в округах.

МАМУТ: Я сейчас не буду проверять, насколько точно воспроизвели те, кто за мной записывал, мои слова. Насколько я помню, я не автор этих слов. Но в настоящем случае толк не об этом.

Сегодня я бы сказал так: если Конституцией предусмотрена такая компетенция, как назначение полномочных представителей, если такая компетенция закреплена, например, за правительством по Конституции, то, конечно, правительство имеет право назначать своих представителей.

В Конституции Российской Федерации компетенция назначать полномочных представителей закреплена за Президентом. Он эту конституционную компетенцию и реализует сообразно букве и духу Основного Закона.

МАРИНО: А как Вы относитесь к тому, что подзаконным, временным актом разделена вся административная территория страны на разные федеральные округа. А эти полномочные представители Президента РФ, возглавляющие данные округа, наделены очень широкими полномочиями. Данная введенная структура власти, если не имеет временного характера, а, наоборот, является стабильной, требует своего оформления посредством издания акта более высокой юридической силы, нежели указ Президента РФ?

Второе. Теперь, например, с введением нового порядка избрания глав исполнительной власти в регионах РФ. Отныне Президент РФ является единственным органом, уполномоченным представлять соответствующие кандидатуры в законодательные собрания субъектов РФ. На практике данные кандидатуры для Президента РФ готовят полномочные представители Президента РФ в округах. В реальной жизни эти полномочные представители занимают в конечном итоге определенное место над главами субъектов РФ.

МАМУТ: Полномочные представители Президента в федеральных округах, которые вовсе не возглавляют данные округа и не стоят над главами субъектов РФ, действительно представляют кандидатуры возможных глав исполнительной власти субъектов РФ Президенту на рассмотрение. В Конституции есть компетенция Президента назначать своих полномочных представителей. Но в Конституции не говорится куда, на Украину, в Чили, в Японию или в Красноярский край. Стало быть, президент может назначать полномочного представителя по переговорам с НАТО, по переговорам по безвизовому въезду - выезду в Калининград. Это компетенция, возвращаясь к уже сказанному, Президента и он может назначать своего представителя туда, куда считает нужным. Разве законом назначается полномочный представитель на переговорах восьмерки? Нет. Почему же в этом случае президент имеет компетенцию назначать своего полномочного представителя, а в округе нет? Какая разница! Я считаю, что юридически указ президента более чем достаточен, чтобы подтвердить легитимность полномочного представителя.

Вправе ли полномочный представитель, хорошо знающий положение дел в соответствующем округе, подбирать кандидатуры и рекомендовать их? Ведь что такое полномочные представители? Это глаза, руки и уши президента. Но они ни в коем случае не подменяют Президента РФ, не они рекомендуют законодательным собраниям субъектов РФ кандидатов на должность главы исполнительной власти региона. Это делает единственно сам Президент.

Я категорически против широко внедряемого в массовое сознание

разного рода публицистами тезиса о назначении губернаторов, о назначении глав исполнительной власти субъектов РФ. Это сугубо неверно и ошибочно. Избирает только и исключительно местный парламент. Это надо понимать совершенно четко и однозначно. Никто никогда никакого шума не поднимал по поводу того, что, в частности, на Украине губернаторы назначались президентом. А у нас чуть ли не истерия по этому поводу. Тут усердие проявляется не по разуму.

МАРИНО: Проблема в том, половина законодателей Верхней палаты назначается, как известно, соответствующими главами исполнительной власти субъектов РФ. В связи с этим тревожит такое активное участие Президента РФ в процедуре избрания данных глав исполнительной власти субъектов РФ. Получается, что половина законодателей Верхней палаты российского Парламента не только проходит по линии исполнительной власти (это, к сожалению, установлено в самой Конституции РФ), но вообще напрямую проходит по линии Президента РФ. Не ослабляется ли таким образом потенциал независимых контрольных функций законодателей Верхней Палаты Парламента по отношению к исполнительной власти, во главе которой, и в немалой части на основании Конституции, и, особенно, на основании практики стоит, безусловно, Президент РФ? Как вы относитесь к тому, что отменялись прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ? Не лучше было бы, чтобы члены Совета Федерации избирались?

МАМУТ: У меня вот такой вопрос. А почему вы считаете, что парламент должен и вправе контролировать Президента? Откуда это вытекает? Электорат у Президента и у Парламента один и тот же. Почему Президент не контролирует парламент, а Парламент контролирует президента? На каком основании? В Конституции нет такого. Юридически это тоже неверно. Электорат у них один и тот же, хотя, у них мандаты разные. В этом смысле их легитимность абсолютно одинаковая. И легальность их тоже абсолютно одинаковая.

Когда разрабатывалась эта Конституция, была острая конфронтация Президента с прокоммунистическим Съездом народных депутатов. Президенту надо было иметь надежную опору. На что он мог реально опираться? Он мог реально опираться на региональных лидеров. Определенной уступкой, конечно, было то, что губернаторы и председатели законодательных собраний становились членами Совета Федерации. С точки зрения конституционной теории, это, несомненно, уязвимо. Я, например, был и всегда останусь сторонником того, чтобы члены Верхней палаты избирались непосредственно в округах, как, например, в США. Каждый субъект федерации выбирает своего сенатора, или двух - трех.

Но мы жили и живем не на Луне, мы жили в реальной России 1993 года, поэтому возникали вот такие вопросы. Их надо было решать определенным образом и решать не мешкая. А так как вы сформулировали - конечно, проблема есть. От нее никуда не уйдешь.

Моя твердая позиция заключается в том, что сенаторы должны избираться населением региона. Здесь есть два момента, которые надо учитывать, когда мы решаем такие вопросы: есть политико-идеологическая логика, есть логика конъюнктуры, логика реального – на сегодня, а не вообще - соотношения сил в обществе и чисто теоретическая логика. Они суть не две одинаковые логики. С точки зрения абстрактных положений теории, безусловно, уязвимая, спорная акция, а с точки зрения поиска оптимального выхода из сложной реальной общественно-политической ситуации может оказаться весьма уместной и полезной – тогда, в 1993г., это был единственно гарантирующий успех, правильный выход. Ради чистой теории нам следовало пожертвовать стабильностью, а, может быть, вообще будущим государства? Нет, конечно. Теория была принесена в некоторую жертву. Но практически и политически это был выигрышный ход, хотя теоретически он был безупречен. Я это знаю, здесь ни для кого нет никаких секретов.

МАРИНО: Рассмотрим еще другой аспект порядка формирования Совета Федерации. Федеральный закон от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федераций Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает: «Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совет Федераций от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Вам не кажется, что большинство, которое требуется для данного назначения, делает участие законодательного органа субъекта РФ незначительным. На самом деле, иными словами, даже если только одна треть плюс еще один голос от общего числа депутатов поддерживает кандидатуру Президента РФ, она все равно проходит. Как вы относитесь к этой норме данного закона?

МАМУТ: Я, возвращаясь к сказанному, сторонник того, чтобы представители субъектов федераций, представители регионов выбирались населением самого субъекта федерации. Говорил и буду говорить об этом, Что касается той формулы, которую вы мне зачитали, то отдельно по этой

формуле я вообще сказать ничего не могу. Для того, чтобы я мог что – то сказать по этому пункту, я должен прочитать и тщательно изучить весь закон. И не только этот закон. Я должен определить его место в системе других актов. А так, априори сказать, как я к этому отношусь? Это – не мой стиль. Если бы я был студентом подготовительного курса университета, я бы, наверное, отважился что - то говорить, но уже многое видел и кое-что знаю, поэтому с ходу на такие вопросы я отвечать не привык.

МАРИНО: Проанализируйте, пожалуйста, двухпалатную систему Федерального Собрания, созданную Конституцией РФ. Не создана ли разделенная структурированная двухпалатная система Федерального собрания?

МАМУТ: Не создана. Есть двухпалатный российский парламент с взаимосвязанными палатами.

МАРИНО: Две самостоятельные палаты, разные полномочия, разные права, разный статус, разные законотворческие компетенции, отсутствие гарантии совпадения планов законотворческих работ двух палат, разный порядок формирования и т. д. Подтверждение этому может быть, например, высокий процент отклонений Советом Федераций законов, принятых Государственной Думой. Эта двухпалатная система российского парламента не облегчила действие Президента по наложению вето? Не кажется ли вам, что отсутствует единый, компактный, сильный законодательный орган в РФ?

МАМУТ: Я люблю четкость и последовательность в рассуждениях. Разный порядок формирования? Разные палаты по-разному формируются везде, не только у нас. Это один вопрос.

Естественно, что Палата представителей в США выбирается по одному, а Сенат формируется в другом порядке. Это естественно. То, что палаты формируются по-разному, это нормально. Было бы не нормально, если бы они формировались одинаково, потому что у них разные функции, разный режим работы и разная компетенция.

Что касается возможности наложения вето. В самом институте вето я не вижу никаких особых проблем. Другой вопрос - как этот институт реализуется, как он функционирует. Я не против этого института, используемого Верхней палатой. Верхняя палата представляет в своей деятельности несколько иной комплекс интересов, чем представляет Нижняя палата. Поэтому между ними закономерны расхождения. Важно не то, что Верхняя палата может отклонить законопроект, принятый Нижней палатой. Важно то, что наработаны и созданы механизмы согласования интересов и снятия разногласий между палатами. Вот это очень важно, потому что рассматривать вопрос о том, что право вето есть у Верхней

палаты и замалчивать, что есть институты согласования, снятия противоречий, выработки компромисса - нельзя.

Что касается того, что слишком высокий процент отклонений, то надо посмотреть внимательно, почему процент слишком высокий. То ли необъективно подходит Совет Федерации, то ли недостаточно квалифицированно законы готовит Государственная Дума. По поводу каждого вопроса, по поводу каждой проблемы должен проводиться специальный скрупулезный анализ с выяснением причин происходящего. Всегда есть разница между институтом, как таковым, и его реализацией. Это совершенно в норме, ибо институт это институт, а реализация - это конкретные люди со своими интересами, со своей профессиональной подготовкой, со своим уровнем образованности и т.д. Это разные вещи и их нельзя путать.

Что касается права вето, то я не противник этого. Это полезный, нужный, оправданный институт. Это тоже часть системы сдержек и противовесов, но уже не в масштабах всего комплекса законотворческой, исполнительно-распорядительной и судебной деятельности, а в границах законодательного процесса.

МАРИНО: В рамках работы Конституционного Совещания Вы предлагали такую норму: «Правительство РФ слагает свои полномочия перед Государственной Думой нового созыва, на первом его заседании». По Конституции прошла совсем другая норма, предусматривающая сложение полномочий Правительства перед Президентом. Как Вы оцениваете эту статью Конституции РФ на основании реальной практики?

МАМУТ: Я так считаю и так учу своих студентов, что до тех пор, пока закон действует, он свят. Правительство слагает свои полномочия перед парламентом тогда, когда парламент формирует правительство. Тогда это правомерно и логично. Если правительство формируется не парламентом, то, естественно, что правительство слагает свои полномочия перед всенародно избранным, легитимным Президентом, перед главой государства. Оно слагает свои полномочия перед институтом, который по своей юридической силе и юридической значимости эквивалентен парламенту. Не усматриваю в такой процедуре ничего предосудительного в правовом плане.

МАРИНО: Затронем очень актуальный вопрос. Как вы оцениваете пропорционально-избирательную систему выборов. Какие плюсы и минусы? Как Вы считаете, Конституция и действующее законодательство способствовало формированию сильных политических партий, стабильной политической системы или наоборот? Прокомментируйте, пожалуйста, основные предложения об избирательной системе, обсуждавшиеся на Конституционном Совещании.

МАМУТ: Если говорить откровенно, я не большой знаток избирательных систем и не большой знаток преимуществ и недостатков той или иной системы. Я могу сказать одно: более или менее приемлемая и нужная для России партийная система не сложилась. Пока не сложилась. Это я вполне могу констатировать. Каким образом она может лучше формироваться и быть стабильнее при мажоритарной или только при пропорциональной, я не могу сказать категорично. Мне кажется, что определенные плюсы есть у той и у другой, но я помню, что с самого начала мои коллеги говорили, что 50 на 50 - это неправильно, неразумно. А если бы было 300 депутатов по партийным спискам, а 150 по мажоритарным - это было бы правильно? Некоторые говорили, наоборот, что по партийным спискам это очень много. Я не считаю себя специалистом в этом вопросе. Ничего конкретного и содержательно интересного по данному поводу я сказать сейчас, к сожалению, не могу.

МАРИНО: Как известно, по Конституции: не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Здесь выражена концепция верховенства Конституции по отношению к международным договорам. Но Конституция предусматривает возможность предварительного контроля Конституционного Суда за исключаемыми международными договорами. Конституционный Суд по запросам Президента РФ и иных органов государственной власти разрешает дела о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров. Фактически практики такой еще не было. Теоретически допустим, что существует международный договор, уже вступивший в силу и который не оспаривался до вступления в силу в Конституционный Суд, и что данный договор на самом деле не соответствует Конституции РФ. По принципу презумпции конституционности он является конституционным, пока Конституционный Суд не примет иного решения. Может тогда и получится, что подлежит введению в действие и применению международный договор, который Конституции в действительности не соответствует, но конституционность которого уже не может больше оспариваться. В чем выход из положения? Как обеспечить тогда реально приоритет верховенства Конституции по отношению к международным договорам?

МАМУТ: Вошедший в силу международный договор становится частью внутреннего национального законодательства. И как всякий акт внутригосударственного законодательства он может быть оспорен на предмет его конституционности в Конституционном суде. И все.

МАРИНО: Значит, Вы также допускаете проверку конституционности уже действующих международных договоров РФ. Это не противо-

речит ст. 125/2 г. Конституции РФ, предусматривающей предварительный контроль Конституционным Судом?

МАМУТ: Вступивший в законную силу может рассматриваться не как договор, а как часть внутреннего законодательства. И никаких проблем. А практики действительно нет. А может быть она и есть, но я не знаю. Я не конституционалист в узком смысле слова. Моя специальность - общая теория государства и права (философия права, философия государства, история политических и правовых доктрин, учений и т.д.). Поскольку целый ряд конституционных проблем тесно связан с общей теорией государства, постольку я занимался и занимаюсь этими проблемами. Но ими, а не конституционным правом во всем его объеме, во всех его деталях. Мне кажется, что здесь нет противоречий, нет больших сложностей.

МАРИНО: Проанализируем вопрос о руководстве деятельностью некоторых Министерств Президентом, а не Правительством. По Конституции, исполнительную власть осуществляет Правительство. Конституция не предусматривает подведомственность некоторых Министерств Президенту РФ. Среди них Министерства внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Федеральная служба налоговой полиции и другие. Какова Ваша позиция? Не разделяет ли это положение единый состав Правительства? Не создаются ли как бы две категории Министров?

МАМУТ: Тут, на мой взгляд, есть проблема. Но есть и та, предусмотренная Конституцией возможность, что президент вправе участвовать в работе правительства, в заседаниях. В какой то мере я просматриваю связь между этой компетенцией президента и его возможностью непосредственно руководить этими министерствами. Это не прямая логическая связь. Но законодатель, очевидно, предвидел такую возможность. Хотя, конечно, было бы интересно эту ситуацию прописать или в положениях о министерствах, или еще в каком-нибудь нормативном акте. Но мне кажется, что такими прерогативами обладает президент в полупрезидентских республиках. Нельзя судить о тексте Конституции, руководствуясь тем, что написали профессора конституционного права в своих учебниках и монографиях. Конституция - это не слепок того, что написано в учебниках и монографиях. Надо иметь в виду, что Конституция - это продукт своей эпохи. В 1993 году в России шла очень жесткая политическая борьба, и она отразилась на законодательстве.

Я в свое время писал, что когда принималась французская конституция Пятой республики, очень многие говорили, что она делается под генерала де Голля и для де Голля. Конечно, де Голль повлиял на содержание

этой Конституции. Но после де Голля уже прошло 50 лет, и после него было уже много президентов, а, как мы видим, французская Конституция живет и работает.

Не надо трогать Конституцию. Есть масса других эффективных способов корректировать и совершенствовать наш конституционный порядок. Это конституционные законы, толкование Конституционным судом Конституции, модернизация всей системы нашего законодательства. И самое главное, с моей точки зрения, это грамотное, профессиональное, квалифицированное выполнение закона Президентом, министрами, депутатами, всеми нами. Нет идеальных законов, как и нет идеальных людей. Думать, что могут быть идеальные законы нельзя, и думать, что могут быть идеальные исполнители – значит пребывать в иллюзорном мире. Но приближать политическую и правовую культуру авторов и исполнителей законов к достаточно высокому уровню законодательства абсолютно необходимо. Но это уже другая задача. Это задача профессоров, учителей; это - задача СМИ, которые зачастую не просвещают сознание людей, а затемняют его, поднимая там, где не нужно, ажиотаж. Они не повышают правовую культуру, а примитивизируют и вульгаризируют ее, что существенно затрудняет реализацию Конституции. Но мы живем в том времени, в котором мы живем. В этом времени надо прилагать максимум усилий для того, чтобы практически претворять в жизнь принципы российской демократической правовой государственности, укреплять и развивать ее.

МИТЮКОВ МИХАИЛ АЛЕКСЕЕВИЧ

Член Конституционного Сопения 1993 года.

Автор более 200 трудов по проблемам конституционного права и конституционного правосудия, национально-государственного строительства, судостроительства, гражданского и уголовного законодательства, в том числе нескольких монографий.

Родился 7 января 1942 г. в с. Усть-Уда Усть-Удинского района Иркутской области, русский. С 1959 г. работал монтажником-электролинейником механизированной колонны №16 треста «Красноярскэлектросетстрой». Затем служил в армии. В 1968 г. окончил юридический факультет Иркутского государственного университета, в 1977 г. — аспирантура Томского государственного университета. Работал судьей, зам. председателя областного суда Хакасской автономной области. Преподает с 1987 г.: старший преподаватель, зав. кафедрой отечественной истории и права Абаканского государственного педагогического института. С 1989 г. активно занимается политической деятельностью. Один из лидеров демократического движения в Хакасии. В 1990 году Митюков М.А. избирается народным депутатом РСФСР. В Верховном Совете РСФСР стал заместителем Председателя Комитета по законодательству, а с ноября 1991 года — Председателем Комитета по законодательству и членом Верховного Совета РСФСР. Одновременно являлся членом Конституционной комиссии РСФСР.

Участник Конституционного Сопения РФ.

26 сентября 1993 года — Председатель Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации и одновременно — Первый заместитель министра юстиции России.

12 декабря 1993 года был избран депутатом Государственной Думы первого созыва по Хакасскому одномандатному округу № 31, а 11 января 1994 года на заседании Государственной Думы избирается Первым заместителем Председателя Государственной Думы и занимался вопросами планирования и координации законодательной деятельности. Являлся руководителем думской делегации в Североатлантической Ассамблее. Руководил координационными комитетами Парламентской Ассамблеи СНГ по созданию ряда модельных кодексов.

В ноябре 1994 года Указом Президента был назначен Председателем Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности Федерального Собрания, Президента и Правительства Российской Федерации. Являлся заместителем Председателя Координационного Совета Федерального Собрания и субъектов Российской Федерации по взаимодействию вопросам законопроектной деятельности.

С 25 февраля по декабрь 1996 г. — полномочный представитель Пре-

зидента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.

7 декабря 1996 г. назначен первым заместителем Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, ведал проблемами конституционной безопасности.

С апреля по июнь 1998 г. — начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам помилования.

Профессор кафедры конституционного и международного права в Томском государственном университете. Имеет диплом высшей школы государственного управления Д.Кеннеди Гарвардского университета. Ведет подготовку аспирантов и читает спецкурс по конституционному правосудию.

27 июня 1998 г. вновь назначен полномочным представителем Президента РФ в Конституционном Суде РФ.

Имеет ряд государственных наград: орден Почета, медали «Защитнику свободной России», «В память 850-летия г. Москвы», знак отличия «За безупречную службу» XXV лет.

Семейное положение: женат, имеет троих детей.

МАРИНО: Уважаемый Михаил Алексеевич, Вы были и членом Конституционной Комиссии и участником Конституционного Сопровождения, в связи с этим хотелось бы с Вами обсудить проблемы реализации Конституции РФ и вопросы конституционно-правовых отношений между Президентом РФ и иными органами государственной власти. Авторы Конституции РФ предусмотрели осуществление разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11/3 К). Вы, кроме того, были членом комиссии по подготовке некоторых таких договоров с рядом субъектов РФ. В связи с этим хотелось бы с Вами обсудить этапы развития договорной практики в России. Не могли бы Вы также объяснить причины развития в России заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий?

МИТЮКОВ: Прежде всего нужно вспомнить, что исторически договорная практика в рамках Российской Федерации появилась в начале 90-х годов, в связи со стремлением заключить новый союзный договор как средства сдерживания, расползания Союза Советских Социалистических республик. В тех условиях, когда автономии были признаны одновременно и субъектами СССР и Российской Федерации, возникла проблема взаимоотношений этих автономий с Российской Федерацией. Тогда еще на Съезде Народных Депутатов Российской Федерации и в Верховном Совете была выдвинута идея о заключении Федеративного договора.

МАРИНО: Какие основные положительные аспекты Вы видите в заключении Федеративного Договора?

МИТЮКОВ: В тех условиях это явление было политически правильным. Оно позволило пресечь распад Российской Федерации. С точки зрения юридической в тот момент, конечно, было несколько подходов к так называемому Федеративному договору. Некоторые, в частности, крупные автономные республики пытались превратить Российскую Федерацию из конституционной в договорную федерацию. Другая точка зрения нашла воплощение в практике, в соответствии с которой договоры это только средства перераспределения полномочий в сферах совместной деятельности. Эта точка зрения взяла верх. В то же время в качестве ответной реакции появилась тенденция превращения административных областей и краев также в субъекты Российской Федерации. Это была ответная реакция на сепаратистские устремления республик. Области и края стали добиваться собственного законодательства, собственных ос-

новых законов (уставов) и, в результате, у нас появилось государство, где как республики, так и бывшие административные территориальные единицы стали субъектами Российской Федерации. Государство громадное, различия большие: на севере, востоке, в центре, естественно, из Москвы было невозможно все предусмотреть. Федеративный договор, который подписан 1 марта 1992 года, пытался определить как бы стереотипы поведения отдельно для республик, автономий, краев и областей. Какая-то дань была отдана прежнему привилегированному положению республик в составе Российской Федерации. И к Конституционному Совещанию мы подошли уже с Федеративным договором.

МАРИНО: Какие были особые споры, расхождения в научных суждениях вокруг Федеративного Договора? Как обсуждался вопрос о соотношении Конституции и Федеративного Договора?

МИТЮКОВ: Федеративный Договор был с претензиями потеснить Конституцию, либо стать рядом с Конституцией, и поэтому тогда многие теоретики начали утверждать, что наша Федерация якобы из конституционной превратилась в конституционно-договорную. Даже я могу как бы повиниться и сказать, что в этих обсуждениях я несколько осторожно говорил, что наша Федерация конституционная, но с некоторыми элементами договорных отношений. На одном из Съездов народных депутатов в 92-ом году я докладывал поправки и изменения в Конституцию Российской Федерации, и тогда впервые возникла дискуссия о соотношении Конституции и Федеративного договора. Что это за акт? Либо это документ, заменяющий Конституцию в сфере федеративных отношений? Либо это документ, стоящий рядом и равный Конституции? Или этот документ должен быть в качестве приложения к Конституции? Тогда мы много спорили об этом и пришли к выводу, что Конституция все-таки главнее Федеративного договора: она - основной документ, а нормы Федеративного договора должны быть инкорпорированы в Конституцию, и мы многие статьи переписали из Федеративного договора еще в ту Конституцию 1978 года, которую мы изменяли в 92-ом году. Но пришлось пойти на компромисс в той Конституции. Конституция того периода стала весьма толстой, к ней прилагались и все три ипостаси федеративного договора. Проблема, таким образом, была решена компромиссно. Проблема вновь всплывала неоднократно. Она обсуждалась время от времени в Конституционной Комиссии Российской Федерации, а затем на Конституционном Совещании 93-го года. Как известно, Конституционное Совещание 93-ого года делится на два этапа: первый – с мая по июль; второй – с сентябрьско-октябрьского кризиса до конца ноября. На первом этапе, обсуждая вопросы соотношения Конституции и Федеративного договора, многие все-таки склонялись к тому, что положения Федеративного

договора должны быть изложены в Конституции и некоторые настаивали сохранить статус-кво, когда Федеративный договор является составной частью Конституции. В последнем случае были расхождения: одни видели договор в качестве самостоятельной части Конституции, другие - в качестве приложения к Конституции. Сентябрьско-октябрьские события изменили соотношение политических сил в стране, был взят более решительный курс на укрепление федерализма, в той мере, в какой это возможно было в тех условиях. Федеративный договор решено было не включать в Конституцию и не прилагать к Конституции, а лишь главные моменты федеративного устройства взять из федеративного договора и сохранить ту модель полномочий, которая была прописана в этих договорах, то есть полномочия, принадлежащие исключительно органам государственной власти Российской Федерации; совместные полномочия органов Федерации и субъектов Федерации и «остаточные» полномочия, которые принадлежат субъектам Российской Федерации. Поэтому часть участников Конституционного Совещания предлагали вообще не упоминать о Федеративном договоре в Конституции и вообще ни о каких договорах в Конституции речь не вести. Однако ситуация в стране не позволяла придерживаться такой крайней радикальной позиции.

Многообразие субъектов в стране, большие экономические различия между ними, национальные и иные особенности обуславливали необходимость нивелировать взаимоотношения между Федерацией в целом и каждым субъектом в отдельности и, таким образом, в последствии, на практике было заключено, если память мне не изменяет, более сорока договоров о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

МАРИНО: В России в научных дискуссиях обсуждался вопрос о том, в рамках каких разграничений полномочий между органами государственной власти, могли заключаться данные договоры. По этой проблеме были высказаны различные позиции? Какова Ваша позиция?

МИТЮКОВ: Мне пришлось быть членом комиссий по подготовке таких договоров с Татарстаном, с Калининградской областью, Свердловской областью и рядом других субъектов Российской Федерации. Договоры подготавливались специальной комиссией. Понятно, что все осуществлялось в рамках Конституции, которая не исключает возможность разграничений полномочий, не только самой Конституцией, но и договорами. Другое дело, возникает теоретическая проблема, могут ли полномочия, которые определяются этими договорами, выходить за пределы 71-ой и 72-ой статей Конституции Российской Федерации. Эта практика была достаточно спорной в свое время. Борис Александрович Страшун

высказал идею, что, поскольку часть 3 ст.11 помещена в основах конституционного строя, то она позволяет разграничить эти полномочия выходя за рамки, предусмотренные статьями 71 и 72 Конституции. Эта точка зрения разделялась и некоторыми другими учеными, но вверх взяла позиция, что такие договоры могут заключаться только путем распределений совместных полномочий, указанных статьей 72 Конституции и не выходить за ее пределы. Далее в одном из постановлений Конституционного Суда о конституционности отдельных положений Лесного кодекса РФ было четко сказано, что разграничение полномочий может осуществляться не только Конституцией, Федеративным договором, отдельными договорами, но и федеральными законами. Причем за последними был провозглашен приоритет по сравнению с договорами между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти отдельных субъектов.

МАРИНО: Как Вы считаете, какую роль сыграли данные договоры в России?

МИТЮКОВ: Свою историческую роль эти договоры сыграли, они позволили сохранить федеративное государство. Сейчас идет процесс добровольной денонсации этих договоров. Соответствующий субъект договаривается с Президентом Российской Федерации и подписывает документы о прекращении этих договоров.

МАРИНО: Еще не менее важный аспект: долгое время до принятия нового закона от 4 июля 2003 г. эти договоры подписывались либо Председателем Правительства РФ, либо Президентом РФ и нижестоящим главой исполнительной власти субъектов. Поэтому некоторые конституционалисты обратили внимание на то, что эти договоры, таким образом, сужали сферу, компетенцию законодательного органа и на уровне федеральном, и на уровне субъекта. Но самое главное, некоторые ученые подчеркивали, что во многих договорах есть некоторые положения, которые не соответствуют федеральным законам и иногда даже Конституции РФ. Но на практике ни один договор не был предметом рассмотрения в Конституционном Суде, так как не поступало запросов в Конституционный Суд. Как это проанализировать? Какова здесь роль Конституционного Суда? Где здесь выход из создавшегося положения?

МИТЮКОВ: Надо сказать, что интересная ситуация юридико-политическая в нашей стране заключается в том, как бы не критиковали договоры о разграничении полномочий противники этих договоров, какие бы ни были дискуссии вокруг, все понимали, что к этой материи надо относиться осторожно, это взрывоопасная материя, и поэтому все годы действий договоров ни один из них не был предметом рассмотрения в

Конституционном Суде, ни один субъект не решался по этой проблематике обращаться в Конституционный Суд. Это знаковое явление, одно дело критиковать, одно дело дискутировать, а другое дело, как относиться к этому.

МАРИНО: По Конституции (ст. 85/2 К.) Президент РФ может приостанавливать действие актов глав исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и иным там указанным актам до решения этого вопроса соответствующим судом. По некоторым данным, Первый Президент Российской Федерации совсем редко пользовался этим правом, хотя по данным Министерства юстиции тысячи подобных актов не соответствовали федеральным. Тогда как оценить реализацию этой статьи Конституции? И второй момент, когда в редких случаях вышеназванные акты приостанавливались, не передавались в суд.

Президент РФ является политическим субъектом. Его решение приостановить действие конкретного акта главы исполнительной власти субъектов может быть основано на политических соображениях. Получается, существует риск, что акт, который неконституционным не являлся, приостанавливается окончательно, теряет свою юридическую силу только потому, что дело не рассматривалось затем судом, как предусмотрено Конституцией. Каково Ваше мнение?

МИТЮКОВ: Этот вопрос интересен во многих отношениях, но Президент - глава государства и он принимает решение исходя из Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Не последнюю роль в принятии того или иного решения может играть и политическая целесообразность. Да, на самом деле, таких случаев приостановления, наверное, не наберется более двух десятков за время президентства Б. Н. Ельцина. Как правило, любое приостановление влекло в последующем отмену акта соответствующим главой Администрации, губернатором. В некоторых случаях ситуация складывалась иным образом. Предварительно принималось решение обратиться в Конституционный Суд по тому или иному нормативному акту субъекта. Начиналась работа, в том числе и в моем аппарате, обращались к соответствующему субъекту, прорабатывался вопрос об обращении с запросом в Конституционный Суд и ставились вопросы о конституционности. В большинстве случаев в ответ на это субъекты РФ вносили изменения в эти акты. Самый интересный пример касался выборных законов в Калмыкии. В 97-ом году прорабатывался вопрос об их конституционности. Угроза федерального центра обратиться в Конституционный Суд на действие органов власти субъектов превентивным образом заставила Калмыкию изменить свои законы. Поэтому в практике, заметьте, нередко в наших газетах, в периодических изданиях стали звучать угрозы субъектов политики обратиться в

Конституционный Суд. Это свидетельствует о том, что Конституционный Суд стал таким институтом, который может поправить того или иного заправящегося субъекта конституционных отношений, и это заставляет политиков действовать в соответствии с Конституцией.

МАРИНО: Михаил Алексеевич, Вы являетесь Полномочным представителем Президента РФ в Конституционном Суде с 1996 года. Хотелось бы с Вами обсудить вопрос конституционного судебного контроля над нормативными указами Президента РФ. В Конституции не предусмотрено право граждан обращаться с запросом в Конституционный Суд о соответствии Конституции нормативных актов Президента РФ (и еще нормативных актов иных государственных органов). Не ограничивает ли это возможности судебного контроля со стороны Конституционного Суда над этими актами? Как Вы к этому относитесь?

МИТЮКОВ: Нормативные указы являются предметом судебного конституционного контроля, это позволяет группам депутатов, палатам, законодательным собраниям обжаловать эти указы в Конституционном Суде. Конституционный Суд осуществляет контроль за нормативными актами Президента. Действительно, некоторых не удовлетворяет, что граждане не могут обратиться с конституционными жалобами на указы Президента. А я думаю, что это ограничение весьма правильное, поскольку деятельность Президента связана во многом с оперативной деятельностью государства и поэтому система обжалования каждого нормативного указа вносит политический дисбаланс по отношению к обществу, и поэтому нужен взвешенный осторожный подход к нормативным указам Президента.

МАРИНО: Конституция РФ подробно определила вопросы относительно конституционного контроля над нормативными актами государственных органов, в том числе Президента РФ. Менее определенно регламентируются вопросы, касающиеся судебного контроля над ненормативными актами данных органов. Только первого июля 95-го года был принят закон об арбитражных судах в Российской Федерации и затем Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. С 4 января 1996 г. с принятием закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» Верховный Суд РФ получил право рассматривать ненормативные указы, нарушающие права в иной сфере деятельности, кроме экономической. С принятием новых федеральных законов все меньше стало примеров ненормативных актов государственных органов, в том числе Указов Президента РФ, вне судебного контроля. Каково на данный момент реальное положение дел правовой основы для осуществления данного судебного контроля?

МИТЮКОВ: Что касается ненормативных указов Президента, то в соответствии со ст. 116 Гражданского процессуального кодекса РФ, эти указы могут быть обжалованы всеми и любой рядовой гражданин может обратиться по этим указам в суд. Мне в 96-ом году приходилось быть представителем Президента в Верховном Суде Российской Федерации по двум таким указам. Но и в этой области имеются парадоксы. К ним относится возможность обжалования указа Президента о помиловании. Есть такое право Президента помиловать осужденных. Президент может не применить это полномочие и тогда нечего будет обжаловать. Так вот в этом отношении в основном эту проблему будируют политические заинтересованные средства массовой информации в связи с известными делами Никитина и других, то есть здесь с точки зрения профессиональной в этой проблеме, поднятой средствами массовой информации, больше политики, чем юридической сущности.

МАРИНО: Затронем конституционно-правовые отношения между Конституционным Судом РФ и Президентом РФ. Конституционный Суд в случаях, не терпящих отлагательства, может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам, в том числе к Президенту, с предложением о приостановлении действия оспариваемого указа до завершения дела, так как предусмотрено ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Как Вы оцениваете реализацию этого положения закона? Были ли подобные обращения к Президенту РФ? Могли ли быть подобные обращения за эти годы?

МИТЮКОВ: Конституционный Суд ни разу не реализовал это полномочие. Конституционный Суд обращался к Президенту по другим аспектам, по аспектам исполнения решений Конституционного Суда, когда противодействие им осуществляла власть субъекта. Это по так называемому Удмуртскому делу, касающемуся местного самоуправления. А в 92-ом году Конституционный Суд обратился в Верховный Совет с просьбой принять соответствующие меры в связи с неисполнением решения Конституционного Суда по делу о нормативных актах Татарстана.

МАРИНО: Также авторы Конституции предусмотрели в ст. 83/г участие Верхней Палаты Российского Парламента в процедуре назначения судей высших федеральных судов. Действительно, нет запрета для Президента РФ - единственного органа, имеющего право предлагать кандидатуры для повторного предложения той же самой кандидатуры Совету Федерации. Но какова была концепция, логика разработчиков данной статьи? Потому что практика в России показывает, что Президент РФ предлагал кандидатуры для назначения на должности судей, например, Конституционного Суда, а большинство членов Совета Федерации, бывали такие случаи, голосовали против. Затем было несколько известных

случаев, когда Президент РФ дважды и даже трижды предлагал ту же самую кандидатуру. Каков был смысл этой статьи? То есть, когда Верхняя палата голосует и отвергает конкретную кандидатуру Президента РФ, может ли предлагаться та же самая кандидатура? Как Вы оцениваете эту процедуру?

МИТЮКОВ: Мне сложно оценивать это явление, поскольку история свидетельствует, что и моя кандидатура и в 94-ом году, и в 99-ом году представлялась в судьи Конституционного Суда и была отвергнута по политическим мотивам, потому что мое имя всегда связывают с деятельностью прошлого Парламента, деятельностью, связанной с разработкой Конституции 93-го года. Президент в 94-ом году предлагал на шесть мест ряд кандидатур, часть из них была отвергнута. Некоторые из них он представил второй раз, но при этом Президент исходил из профессиональной оценки этих кандидатур, а также из того, что в результате голосования предшествующего были близки к необходимым 90 голосам. Не хватало немного, а кворум был неустойчив, и тогда он решил повторить, посмотреть, может быть членов Совета Федерации появилось больше и это скажется на результатах голосования. Я думаю, здесь ничего особенного нет, поскольку Президент действовал в рамках прерогатив, предусмотренных Конституцией, а Совет Федерации действовал тоже в пределах своих полномочий.

МАРИНО: Авторы Конституции записали в ст. 101/4, что каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. А на практике Регламент Государственной Думы и Совета Федерации были подготовлены в Комиссии по законодательным предположениям при Президенте РФ. Как по Вашему сочетается реальная практика с логикой, с концепцией вышеуказанной статьи?

МИТЮКОВ: Вы знаете, что в сентябре 93-го года Парламент был распущен. Для законоподготовительной деятельности из бывших депутатов Верховного Совета РФ была создана комиссия по законодательным предложениям при Президенте Российской Федерации, которую доверили возглавить мне. Эта комиссия реальной власти никакой не имела, это был законоподготовительный орган, который на базе того материала, который был наработан в бывшем Парламенте, должен был подготовить ряд законопроектов и предложить их в установленном порядке в будущей Госдуме, чтобы Госдума не тратила много времени «на раскачку» и в тоже время готовились рабочие модели, как у нас принято говорить «болванки», для будущих регламентов как Государственной Думы, так и Совета Федерации. Это не означало, что комиссия готовила уже официальный проект, это был материал для будущей Государственной Думы и ее комитета. И были подготовлены предварительные рабочие варианты проектов регламента

Государственной Думы и регламента Совета Федерации, которые потом в официальном порядке были представлены в палаты. В Государственной Думе с докладом о регламенте выступил я. Тогда я был первым заместителем Председателя Государственной Думы и регламент, конечно, поправили по многим позициям, многие наши позиции не были одобрены, но он был принят. Мы также разрабатывали законопроект о статусе члена Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Наш проект был весьма скромным в материальном обеспечении. Мы, допустим, закладывали, что депутат должен получать денежное содержание 0,7 содержания федерального Министра. Это не понравилась первой Госдуме, она решила дать членам Парламента полное содержание федерального министра. Мы очень осторожно подходили и к депутатскому иммунитету, и наши позиции были во многом потом подтверждены общественным мнением (которое посчитало аппетиты Государственной Думы очень большими), и решением Конституционного Суда, который рассматривал дело о конституционности некоторых положений закона о статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

МАРИНО: Известна Ваша критическая позиция к тому, что Парламент РФ приобрел ряд важных контрольных функций, не прописанных в Конституции. Вы, иными словами, считаете, что не надо раскрыть ревизию конституционных норм. А как Вы относитесь к тому, что в Конституции также не предусмотрены ни те министерства, подотчетные Президенту напрямую, как, например, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции и т. д., ни Госсовет, ни семь федеральных округов и т. д.?

МИТЮКОВ: Я считаю, что наша Конституция успешно преобразуется без вторжения в ее текст. Она преобразуется конституционной практикой, практикой Конституционного Суда, федеральными конституционными законами, федеральными законами и т. д. Это обусловлено, во-первых, быстро изменяющимися потребностями жизни, как экономической, так и политической, а также жесткостью нашей Конституции, сложностью ее изменения и дополнения, причем эти преобразования идут из духа и буквы Конституции Российской Федерации, из тех принципов, которые общепризнанны. Такой подход не является моим изобретением. Это замечено давно в науке конституционного права зарубежных стран, и также русские исследователи начала двадцатого века заметили это. И это, как ни странно, было свойственно даже первым советским конституциям. Это было свойственно практике начала 90-х годов двадцатого века. Это явление как бы общепринятое для конституции жесткой конструкции, оно свойственно и США. Я хочу сказать, что в отличие от Конституции прежней, Конституция 93-го года не указала, что Парламент является кон-

трольным органом, но это не значит что, нынешний Парламент не имеет контрольных функции. Даже из анализа действующей Конституции можно выявить много таких контрольных полномочий, а именно создание Счетной палаты для контроля за бюджетом. Инструментами парламентского контроля являются и такие институты, как вотум недоверия Правительству, непредусмотренные Конституцией парламентский и депутатский запросы, вопросы министру, правительственный час, парламентские слушания. Надо сказать, что Французская Конституция 1958 года примерно такая же, как и наша, в плане парламентского контроля. Вот Государственная Дума в 1994 году, как я говорю, «тихой сапой» завоевала себе контрольные функции через федеральный закон о статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания. Президент в то время видел, что это не соответствует тексту Конституции. Президент был перед дилеммой, либо подписать закон, либо наложить на него вето. Он принял политическое решение подписать закон и обратился с письмом к Государственной Думе и Совету Федерации, обратив их внимание на несоответствие закона Конституции, но в то же время в целях гражданского мира заявил о подписании закона. Со временем эти нормы превратились фактически в конституционные, хотя в Конституции не указаны эти формы парламентского контроля. Но все институты власти признали их. Они в какой-то мере впоследствии трансформировались в ФКЗ «О Правительстве РФ», по которым министры должны являться в палаты и давать ответы на вопросы депутатов. В этом же законе детализируется порядок работы Правительства по парламентским и депутатским запросам.

МАРИНО: Авторы Конституции за Президентом зафиксировали право издавать временные подзаконные акты: указы Президента РФ. Конституционалисты обратили внимание на то, что издано действительно огромное количество президентских указов и на то, что большое количество из них является нормативным. Может возникнуть такая проблема: как известно, после вступления в силу соответствующего закона, указы должны терять силу, но, естественно, концепция указов и будущих законов могут и не совпадать. Таким образом, получается, что на основе указов несколько лет развиваются общественные правовые отношения в таком виде, как предусмотрено указами Президента. Затем вступит в силу федеральный закон и в нем может быть будет другая концепция, другое политическое направление. С точки зрения стабильности общественно-правовых отношений, какие последствия могут быть, по Вашему мнению, для будущего развития законодательства и правового поля в Российской Федерации?

МИТЮКОВ: Для России проблема соотношения указа и закона не

нова, она дискутировалась до революции, есть ряд научных работ видных русских государствоведов по этой проблеме. Существовала эта проблема и в советский период, когда указами решались фактически вопросы серьезного нормотворчества (даже внесение поправок в Конституцию), а потом только через некоторое время этот указ трансформировался в закон об утверждении указа. В постсоветский период, после 1993 года, эта проблема была порождена тем, что мы стали писать новое право, новое законодательство с чистого листа. Старые законы, конечно, действовали в той мере, в какой они соответствовали Конституции, но по многим проблемам они либо устарели, либо исходили из другой концепции, из другой идеологии. Поэтому Парламенту предстояло создать новое законодательство. Парламент вследствие политических изменений, вследствие столкновений, «бодания» с Президентом до 99-го года, вследствие идеологической борьбы, вследствие парламентской неповоротливости не мог сразу создать всю систему нового законодательства. Получились громадные «лакуны», «прорехи» в законодательстве, противоречия и вообще угроза существованию всего государства. Все это объективно заставляло главу государства принимать нормативные указы по неурегулированным вопросам. Глава государства работал не только за себя, но и за Федеральное Собрание. Сейчас, когда принимается закон по тем вопросам, которые до этого были урегулированы указами Президента, Президент издает указ о признании их утратившими силу.

В принципе, это уже прошедший этап, которому было свойственно не простое сосуществование двух институтов власти – главы государства и Парламента. Сейчас, вследствие изменения соотношения политических сил в Федеральном Собрании, а также обстановки в стране в целом, наступил период тесного и делового сотрудничества названных органов государственной власти.

МОРИЩАКОВА ТАМАРА ГЕОРГИЕВНА

Член Конституционного Сопещения

Родилась 28 марта 1936 г. в г. Москве.

В 1958 г. закончила юридический факультет Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова.

С 1958 по 1991 год - научный сотрудник Института государства и права Академии наук СССР, затем - Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства и сравнительного правоведения.

Автор более 130 работ и переводов ряда законов ФРГ. Круг научных интересов: организация судебной власти, уголовный процесс, социология и психология правосудия, судебный конституционный контроль, сравнительное правоведение.

Является одним из авторов Концепции судебной реформы в Российской Федерации, утвержденной в 1991 году Государственной Думой. Участник Конституционного совещания и член Рабочей комиссии по подготовке Конституции РФ 1993 года, а также Закона о Конституционном Суде.

В 1991 году избрана судьей Конституционного Суда РФ.

С 1995 года по апрель 2002 года - заместитель Председателя Конституционного Суда РФ. С апреля 2002 года судья в отставке, советник Конституционного Суда РФ.

Член Научно-консультативного совета Верховного Суда РФ, Совета по совершенствованию правосудия и Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

Возглавляет кафедру судебной власти и организации правосудия в Государственном университете - Высшей школе экономики.

Заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, доктор Юридических наук, профессор.

МАРИНО: Уважаемая Тамара Георгиевна, хотелось бы с Вами обсудить некоторые проблемы теории и практики Конституции. Интересно узнать, как обсуждались эти вопросы в Конституционном Совещании, какие были намерения авторов Конституции и практика, которая сложилась за эти годы.

Перейдем к конкретным вопросам. Теоретически постановление Конституционного Суда РФ является окончательным, имеет такую же юридическую силу, как законы. Оно имеет более высокую юридическую силу, чем указы Президента РФ, которые являются, как известно, только подзаконными актами. А фактически, все-таки в реальной практической жизни, бывали случаи, когда возникала необходимость в издании указов Президента РФ, предусматривающих меры по реализации постановлений Конституционного Суда РФ. Как Вы оцениваете данную практику? Не странно ли, что акты, которые слабее по юридической силе, необходимы для того, чтобы реализовались акты более высокой юридической силы? Рассматривается ли здесь настоящая сила указов президента РФ в иерархии нормативных актов в России?

МОРИЦАКОВА: Я думаю, что роль указов Президента по исполнению постановлений Конституционного Суда может быть объяснена исходя из соотношения, скажем, закона и судебного решения, с одной стороны, и из обязанности исполнительной власти обеспечивать их реализацию, с другой стороны. Это несколько не умаляет юридической силы решения Конституционного Суда, напротив, показывает, что исполнительная власть на самом высоком уровне, даже в лице Президента, считает необходимым следовать судебным решениям и выполняет свою обязанность по принятию мер к их исполнению. Конкретные случаи были. Особенно значимую роль это сыграло по делу о местном самоуправлении в Удмуртии - его существенно ущемили законами республики. Благодаря указу Президента, решение Конституционного Суда о том, что это недопустимо и должно быть устранено, все-таки было реализовано. Исполнение решений судов всегда обеспечивается принудительной силой государства, что возложено на исполнительную власть.

МАРИНО: В вопросах, связанных с обращениями судов в Конституционный Суд по поводу проверки конституционности законов, реальная практика обнаружила некоторые проблемы между, например, Конституционным судом и Верховным Судом. Как эти вопросы обсуждались на Конституционном Совещании, в котором принимали участие все тогдашние судьи Конституционного Суда, но и еще Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ? Были ли особые споры о разграни-

чении функций между тремя высшими федеральными судами?

МОРИЩАКОВА: В связи с определением полномочий Конституционного Суда при разработке Конституции в период Конституционного Сопределения, представители Верховного Суда очень сопротивлялись тому, чтобы в Конституции было закреплено право каждого судьи обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в конкретном рассматриваемом судом деле. Верховный суд настаивал на том, чтобы такие запросы направлялись исключительно через Верховный суд, а не непосредственно судом, который рассматривает дело и приходит к выводу, что нельзя применить неконституционный, с его точки зрения, закон. Но прошла все-таки позиция Конституционного Суда. Право обратиться в Конституционный Суд имеется по закону у любого суда. Однако надо сказать, что в реальной жизни мы часто встречаемся с тем, что Верховный суд продолжает настаивать на своей позиции. Это выражается не только в тех разъяснениях, которые он дал судам по этому вопросу и из которых следует, что обратиться в Конституционный суд можно только в том случае, если у судьи есть сомнения относительно соответствия закона Конституции, а если он уверен, что закон не соответствует Конституции, то обращаться в Конституционный суд не должен. Но есть еще другая более опасная форма выражения такого прежнего, я бы сказала, доконституционного отношения Верховного Суда к праву запроса со стороны обычного судьи, рассматривающего дело, в Конституционный суд. Она выражается в том, что Верховный Суд часто отменяет те постановления или определения нижестоящих судов, в которых выражено их решение об обращении в Конституционный суд. Это просто иллюстрация к тому, как действует конституционная норма. Если она правоприменителями понимается не одинаково или если они не хотят ее применять, исходя из своих интересов, то, соответственно, она не будет действовать, хотя бы это было вопреки Конституции.

МАРИНО: Как быть с ненормативными указами Президента РФ, которые не затрагивают непосредственно права и интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской деятельности, и не могут быть объектом исследования Высшего Арбитражного Суда. Эту проверку законности подобных ненормативных указов следует ли отнести к юрисдикции Верховного Суда?

МОРИЩАКОВА: Конечно, нужно относить проверку таких актов к компетенции Верховного Суда. Это его юрисдикция. На самом деле существует право граждан на обжалование любых действий и решений государственных органов, оно закреплено в Конституции. Значит, даже если бы процессуальный закон не устанавливал такую возможность, то,

исходя из самой Конституции, уже можно обжаловать такие ненормативные решения Президента в общем суде, естественно, в соответствии с установленной подсудностью: уровень Президента требует обращения в Верховный Суд РФ.

МАРИНО: В Конституции очень определенно (в ст. 125) указана вся процедура разрешения дела о соответствии Конституции РФ тех перечисленных нормативных актов, среди которых и указы Президента РФ, и еще указаны все органы, уполномоченные обратиться в Конституционный суд с запросом о разрешении подобного дела. Относительно процедуры проверки законности указов Президента (как и других нормативных актов) менее определенно Конституция устанавливает подобные вопросы, касающиеся органов, уполномоченных это проверить, процедуру проверки и еще порядок оспаривания. Какова практика на данный момент?

МОРЩАКОВА: Эту компетенцию на самом деле определяет ст. 120 (часть вторая) Конституции РФ, в которой записано, что суд при рассмотрении любого дела должен обеспечить проверку соответствия акта ниже уровня закона самому закону. Под понятие этих актов попадают и указы Президента. Указы Президента проверяются в любом суде по конкретному делу, с точки зрения их соответствия закону. Это практика судов общей юрисдикции.

МАРИНО: Можно констатировать, что нет окончательной ясности в том, какие судебные органы уполномочены проверять конституционность ненормативных указов. Рассмотрим конституционность ненормативных указов. Точнее, как можно конкретно оспорить, например, ненормативный указ Президента, нарушающий, допустим, Конституцию?

МОРЩАКОВА: А почему нужно проверять конституционность ненормативного указа? Ненормативный указ это документ, который является индивидуальным правовым актом, он рассчитан на конкретную ситуацию: если он принят в нарушение конституционных полномочий Президента, его можно проверить в Конституционном суде, но в другой процедуре, в процедуре спора о компетенции. А с какой точки зрения можно еще его оспорить: по содержанию - это должен оспорить тот орган, или то лицо, или тот гражданин, к которому этот индивидуальный акт обращен. Если он по своему содержанию затрагивает чьи-то права, значит с ним надо спорить не с точки зрения его несоответствия Конституции, а с точки зрения нарушения этим актом прав конкретного гражданина, а не соответствия Конституции. Индивидуальный акт может, с моей точки зрения, за пределами случаев нарушения прав тех, к кому он обращен, только в плане нарушения конституционной компетенции Президента. Процедуры в Конституционном Суде взаимодополняют друг друга. Споры

о компетенции не обязательно касаются издания нормативных актов. Они могут касаться любых действий.

МАРИНО: Еще один вопрос по теории права. Интересно было бы узнать, как в Конституционном Совещании обсуждалось следующее: распоряжения Президента Российской Федерации не должны быть нормативными и поэтому неподведомственны Конституционному суду РФ, но практика показывает, что были распоряжения, содержащие нормативные предписания, фактически это пример, когда реально нормативный акт де-факто не может быть оспорен в Конституционном суде. Теоретически может ли возникнуть ситуация, когда подобный акт не соответствует Конституции и его нельзя оспорить в суде? Существует ли окончательная ясность в вопросах рассмотрения распоряжений, и в каком суде?

МОРЩАКОВА: Нельзя забывать основное требование конституционного подхода к судебной защите прав, которая является универсальным средством их обеспечения. На самом деле Конституции безразлично, в каком суде защищается право, важно, чтобы в случае нарушения конституционного права оно могло быть защищено в судебном порядке. Вы говорите о ненормативных документах, распоряжениях Президента РФ. Почему только о распоряжениях Президента, мне не ясно. Ненормативные указания прокуратуры могут нарушать права гораздо больше, чем распоряжения Президента. Нам важно выяснить, создан в Конституции механизм для оспаривания такого рода решений. Да, он есть, он закреплён в 46-ой и 52-ой статьях Конституции: все незаконные действия могут быть оспорены в судебном порядке. Акты Президента не составляют исключения. Это не обязательно делать в Конституционном Суде, потому что каждый суд, который рассматривает такой ненормативный акт, на самом деле анализирует его и с точки зрения соответствия закону, и с точки зрения соответствия Конституции.

МАРИНО: Как в Конституционном Совещании обсуждался следующий вопрос: Конституционному Суду не дано право оценивать конституционность действий высших должностных лиц государства, а по старому закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» мог. Какое у Вас было мнение? Как Вы оцениваете это решение?

МОРЩАКОВА: Я считаю правильным, что эта компетенция у Конституционного Суда отсутствует. Если речь идет о высшем должностном лице государства, вполне достаточно оценки его действий Парламентом в процедуре импичмента. Суд не становится заложником политики, его не вынуждают заниматься политической деятельностью. Он может быть политически не ангажированным, или, по крайней мере, в меньшей мере ангажирован в области политических дискуссий.

МАРИНО: В российской правовой науке существует мнение о том, что грань, которая отделяет акты толкования норм Конституции от настоящего правотворчества, является довольно тонкой. Какое у Вас мнение?

МОРЩАКОВА: Акты толкования - это не создание нормы, акты толкования - это выявление смысла основного закона. Есть вообще такая точка зрения, что Конституционный суд не только в актах толкования Конституции, но и в процедурах нормоконтроля выполняет определенную функцию, которая в какой-то мере подавляет законодательную функцию, или, во всяком случае, осуществляет такую же функцию, поскольку по своим юридическим последствиям, по своей юридической силе решения Конституционного Суда приравнены к актам законодателя - это правильно. Только Конституционный Суд является, условно говоря, законодателем негативным.

МАРИНО: Ст. 125/5 Конституции России четко выясняет право Конституционного Суда дать толкование одного конкретного нормативного акта: Конституции РФ. Здесь авторами Конституции иные нормативные акты не указаны. Оказалось, что спорным в дебатах отечественных правоведов является вопрос толкования законов и иных нормативных актов. Какие возможности на практике имеет Конституционный Суд РФ в толковании законов и иных нормативных актов?

МОРЩАКОВА: Конституционный Суд РФ наделен этой функцией в силу действующего закона «О Конституционном суде», потому что в этом законе указывается, что любой нормативный акт, любой закон Конституционным Судом оценивается в том смысле, который придается ему практикой. Но что это такое «смысл, который придается практикой»? Не только по буквальному его значению оценивается акт, не только по букве, но и по смыслу, в котором его понимает практика, а понимание закона практикой есть толкование закона. Конституционному Суду принадлежит верховное полномочие в конституционном истолковании любого закона, то есть в выявлении конституционного смысла акта. Противники этого полномочия Конституционного Суда хотят его устранить, утверждая, что Конституционный Суд толковать закон не вправе. Но тогда надо поставить встречный вопрос, кто будет выявлять конституционный смысл нормы закона, если это не будет делать Конституционный Суд. Это, конечно, может и должен делать любой суд при рассмотрении конкретного дела. Но вопрос только в том, какие юридические последствия может иметь тот факт, что один суд истолковал определенным образом норму закона. Будет ли это обязательным для другого суда? У нас нет прецедентного права, судебные решения не публикуются или публикуются далеко не все из них. Конституционный же Суд является по Конституции монополистом в плане выявления конституционного смысла актов, ко-

торый в дальнейшем обязателен для других правоприменителей. Когда Конституционный Суд решает, что акт не соответствует Конституции или, напротив, соответствует ей, он именно рассматривает его содержание. Рассмотреть содержание, показать, что означает это содержание, исходя из требований, предъявляемых к правовому регулированию Конституцией, значит истолковать закон.

МАРИНО: По ст. 125/3 Конституции РФ: Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти, то есть одним из которых является сам Конституционный Суд РФ. Здесь исключение не предусмотрено. Теоретически здесь может быть, что Конституционный Суд разрешает дела о компетенции между самим собой и другим иным органом? Как Вы это можете прокомментировать?

МОРЩАКОВА: Этот вопрос лежит не в области теории, он затрагивает повседневную практическую деятельность Конституционного Суда, потому что в каждом его деле, первый вопрос, на который Конституционный Суд должен ответить, это вопрос о том, может ли он рассматривать данное обращение, жалобу или запрос, относится ли их рассмотрение к его компетенции или к компетенции других органов. Было, есть и будет много решений, в которых Конституционный Суд должен указать: это не моя компетенция, это компетенция законодателя, или это задача судов общей юрисдикции. Разве он не разрешает при этом вопрос о разграничении компетенции между собой и другими органами. Является ли это спором о компетенции? По формальной процедуре, конечно, нет. Компетенцию судов определяет Конституция и федеральный закон.

МАРИНО: Рассмотрим конкретный вопрос назначения судей на уровне субъектов РФ Президентом РФ. Было подсчитано, что Президент назначает свыше 15.000 судей. 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. председателем Областного суда был назначен В., несмотря на то, что Законодательное Собрание возражало против его кандидатуры. Каков тогда реальный вес согласования кандидатур на этот пост со стороны органов субъектов РФ?

МОРЩАКОВА: Конституционный Суд этот вопрос решил принципиально: его решение сохраняет свою юридическую силу. Согласно этому решению осуществление федерального полномочия по назначению федеральных судей не может быть вотиrowано, парализовано законодательным органом субъекта Российской Федерации. Поэтому предусмотренное в законе согласование соответствующих кандидатур, означает только необходимость провести процедуру обсуждения, выслушать мнение, но не

порождает обязанность Президента получить согласие у законодательного органа субъекта Федерации для реализации своего конституционного полномочия.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос приостановления Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85/2 К. РФ). Авторы Конституции предусмотрели данное приостановление до решения этого вопроса соответствующим судом. При Первом Президенте РФ было более десяти подобных случаев, но никогда после этого Президент РФ не обращался потом в суд, как предусмотрено указанной статьей. Это было его право или его обязанность? Без решения этого вопроса соответствующим судом не получается, что Президент РФ имеет дополнительное право окончательно заменить Конституционный Суд в разрешении дела о соответствии Конституции данных актов?

МОРЩАКОВА: Это зависит от того, что потом будет с этим актом и какова была цель приостановления. Президент имеет право приостановить действие актов органов исполнительной власти. Он не может их отменить, а приостановить их может. Но если конфликт разрешался уже на этой стадии и одного приостановления было довольно для того, чтобы исполнительный орган субъекта Федерации сам принял какие-то меры, согласовал свои позиции с Президентом, чтобы в результате этого Президент отменил это приостановление, или чтобы исполнительный орган сам поправил какие-то свои шаги и свои акты, то этим определяется дальнейшее движение дела: если конфликт разрешен без вмешательства суда, значит, не нужно обращаться в суд.

МАРИНО: Авторы Конституции не предусмотрели прямое руководство со стороны Президента РФ некоторыми Министерствами. Каково Ваше мнение относительно тех Министерств, которые подчиняются Главе государства, а не Председателю Правительства. Как этот вопрос обсуждался в Конституционном Собрании?

МОРЩАКОВА: Я не помню, как это обсуждалось в Конституционном Собрании. Но позже это обсуждалось в Конституционном Суде в связи с рассмотрением закона «О Правительстве». Конституционный Суд признал, что такое прямое руководство со стороны Президента возможно.

МАРИНО: Считаете ли Вы оправданным то, что и Министерство Юстиции прямо руководится Президентом РФ?

МОРЩАКОВА: Это относится и к другим силовым Министерствам. Из каких соображений это нужно отвергать или признавать? На самом деле, это вопрос об организации деятельности правительства в отношении ведомств, где есть служба с оружием в руках. Руководство ею со стороны Президента, как Верховного Главнокомандующего, имеет свою логику.

МАРИНО: После принятия новой Конституции Российской Федерации была приостановлена деятельность Конституционного Суда на долгий период. 24 декабря 1993 г. Президент издал указ о мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Этим указом были признаны недействующими, не подлежащими применению органами государственной власти, более сорока нормативно-правовых актов и их отдельных положений. Это не делал суд, а Президент Российской Федерации.

Как можно их оценить? Не получается ли, что окончательно дело о соответствии Конституции данных нормативных актов разрешали не судебные инстанции, а политические субъекты, такие, как Президент и другие?

МОРЩАКОВА: В Конституции есть второй раздел, который называется «Заключительные и переходные положения». Вы полагаете, что все акты, которые были изданы до принятия Конституции и не соответствуют ей, должны быть отменены через суд? Я полагаю иначе. И иначе полагает, как я думаю, сама Конституция, потому что сама Конституция в статье второй раздела второго «Заключительные и переходные положения» пишет: законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Президент мог и не писать об этом. Каждый правоприменитель имеет право, не только Конституционный Суд, не применять эти доконституционные акты как противоречащие Конституции. Более того, каждый правоприменитель обязан их применять только в том случае, если они не противоречат Конституции. Президент следовал Конституции, он выразил свою позицию как правоприменитель, заранее указав акты, ей не соответствующие. При несогласии с Президентом в этом его мнении органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов вправе оспорить его в Конституционном Суде. В Законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», в 85-ой статье установлено, что любой орган из уполномоченных обращаться в Конституционный Суд, усматривающий, что закон подлежит применению, несмотря на то, что официальная позиция какого-либо другого государственного органа заключается в обратном, вправе обратиться в Конституционный Суд за подтверждением конституционности акта, в том числе, не подлежащего применению в силу Указа Президента. Если вы хотите сказать, что здесь есть вторжение в компетенцию Конституционного Суда, то это такое вторжение, которое возможно не только со стороны Президента, но и со стороны любого правоприменителя, если он неправильно посчитал закон, не подлежащим применению. За Конституционным Судом, однако, остается последнее слово.

МАРИНО: Как Вы оцениваете ту президентскую власть, которая создавалась авторами Конституции России?

МОРЩАКОВА: Президентская власть в России строится, конечно, на основе конституционной нормы. Однако подлинный ее статус складывается на основе социальных, парламентских, бюрократических, деловых обыкновений, которые могут быть к тому же абсолютно различными по духу: патерналистскими, анархическими, федералистскими, унитаристскими, при том глубоко мифологическими, идеализированными или циничными. Ничего не мог сделать с этой властью Президент Борис Николаевич Ельцин: ни с Парламентом справиться не мог, ни с Правительством, ни тем более с партиями. Все может делать Президент Владимир Владимирович Путин - при той же самой Конституции.

Психология взаимоотношений во власти и вокруг нее все решает, не Конституция. При одной и той же Конституции разные возможности у Президентов и разное приятие фигуры Президента другими конституционными органами, но причем здесь полномочия Президента по Конституции. Все решает абсолютно другое: политическая психология, можно ее назвать так.

МАРИНО: Какую роль играло Конституционное Собрание для конституционной жизни России? Как Вы оцениваете состав и работу этого органа?

МОРЩАКОВА: Конституционное Собрание сыграло колоссальную роль и имело реально очень серьезное значение. Если хотите, это была мозговая атака по вопросу дальнейшего конституционного развития страны, это не политические торги были, а соединение открытой общественной дискуссии с широким представительством правовой науки и активным участием и учетом мнений структур гражданского общества. Мы до сих пор говорим, что не сформировано у нас гражданское общество. Конституционное Собрание было зародышем возможных в будущем структур гражданского общества. Там работали группы представителей регионов и федеральных структур, группы общественной науки и представителей органов государственной власти, которые должны были согласовывать свои позиции именно в ходе этого Собрания с представителями гражданского общества. Поэтому я считаю это достойным образцом работы, ориентированной на решение конституционных государственно-важных проблем, общими усилиями профессионалов юристов, государственных деятелей, политиков и гражданского общества. Конституционное Собрание играло фактически важную учредительную роль, потому что государство обрело демократическую Конституцию в максимально короткие сроки при максимально возможном на тот период консенсусе общества и власти. Как форма взаимодействия власти и общества это была находка.

РАДЧЕНКО ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ

Член Конституционного Сопещения 1993 года.

Родился 1 октября 1941 года в селе Исса Иссинского района Пензенской области. В 1965 году закончил Саратовский юридический институт имени Д. И. Курского и был направлен на службу в органы Прокуратуры Карельской АССР. Работал следователем прокуратуры сельского района, заместителем прокурора города Петрозаводска, прокурором городского района столицы республики. В 1978 году без отрыва от работы с отличием закончил Заочную высшую партийную школу при ЦК КПСС.

С 1977 года Радченко В. И. возглавлял наиболее крупные в Брянской области юридические консультации, а в 1980 году был избран председателем Володарского районного народного суда города Брянска.

В 1982 году Радченко В. И. избирается Председателем Брянского областного суда. Одновременно на протяжении ряда лет был народным депутатом городского и областного Советов народных депутатов г. Брянска и Брянской области. С 1985 года находится на партийной работе в ЦК КПСС, где занимается вопросами организационного обеспечения деятельности судов. В октябре 1989 года избран первым заместителем Председателя Верховного Суда РФ. Является судьей высшего квалификационного класса, кандидатом юридических наук.

Как высококвалифицированный практик и ученый Радченко В. И. вносит существенный вклад в развитие современной юридической науки и укрепление судебной системы России. Был активным участником рабочей группы по подготовке проекта Конституции РФ, постоянно проявляет большую инициативу в разработке и подготовке законопроектов в свете проводимой в государстве правовой реформы, практической реализации принципиальных вопросов становления судебной власти. Имеет ряд научных трудов по различным вопросам права. Является доцентом Российской Академии Правосудия, главным редактором редакционной коллегии журнала «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации» и членом редколлегий ряда других юридических изданий.

За свой многолетний и безупречный труд Радченко В. И. награжден орденом «Почета» и тремя медалями, удостоен почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации». Женат, имеет сына 1975 года рождения. Интересуется вопросами становления и развития государственности России, стран Западной Европы.

МАРИНО: Владимир Иванович, проанализируем правовые позиции авторов Конституции РФ по поводу ее реализации. Во-первых, хотелось бы узнать о работе Конституционного Совещения? Каков был порядок работы этого совещательного органа? В чем заключалась Ваша работа?

РАДЧЕНКО: Я участвовал в работе заключительной рабочей группы. Мы работали несколько недель в Кремле. После того, как в секциях были обсуждены различные направления, мы вели окончательную отработку текста. С Председателем Верховного Суда РФ В.М. Лебедевым у нас было разделение труда – если он ходил на заседания, то я не ходил. Если я ходил, то тогда В.М. Лебедева не было. Мне пришлось, в частности, участвовать в тех заседаниях, когда решался вопрос, касающийся судебной власти. Я хорошо помню эти совещания. Надо сказать, что атмосфера была деловая, потому что во время работы мы достаточно много спорили.

МАРИНО: Из стенографического отчета работы Конституционного Совещения выявляется, что многие вопросы судебной системы вызывали тогда особо острые споры между участниками Конституционного Совещения, например, вопросы о судьбе Конституционного Суда. Какие основные правовые позиции тогда предлагались? Какова была Ваша точка зрения?

РАДЧЕНКО: Когда мы обсуждали раздел судебной власти в Конституции, то был целый ряд спорных моментов. Наиболее острые моменты – это действительно вопросы о судьбе Конституционного Суда, потому что один из участников Конституционного Совещения выдвинул идею распустить Конституционный Суд (судья Конституционного Суда г-н Ветрук) и создать его в новом составе. Конституционный Суд в заключительной рабочей группе был представлен 4-мя судьями – Моршакова, Эбзеев, Витрук и Аметистов. В группе было несколько радикально политизированных лиц, которые предлагали политические решения крайнего толка. Надо сказать, что большинство участников Конституционного Совещения эти крайности отвергло. Они не прошли. Когда появилось предложение записать в Конституцию в переходных положениях, что сохраняются только суды общей юрисдикции и суды арбитражные, то тогда я взял слово и сказал, что нельзя так поступать, несмотря на все сложности политического порядка, которые были вокруг Конституционного Суда. Тем не менее распускать суд по случаю принятия Конституции - это будет не очень красиво. Меня поддерживал Котенков – тогда начальник правового Управления Президента России. И несмотря на отдельные реплики, что Конституционный Суд был на стороне парламента, тем не менее большинство приняло решение, что состав Конституционного Суда должен остаться.

МАРИНО: Известны еще споры вокруг института прокуратуры, ее функций, ее полномочий. Какова Ваша точка зрения о конституционных положениях о прокуратуре? Что показывает практика по поводу деятельности данного органа? Каковы слабые места этого органа?

РАДЧЕНКО: Это был второй достаточно острый момент. Как юрист, знакомый с организацией правоохранительной системы за рубежом, я могу сказать, что наша прокуратура – это уникальный институт. Я имею в виду советскую прокуратуру, а российская почти в полном объеме сохранила те функции, которые были у советской прокуратуры. Советская прокуратура формировалась под нужды однопартийного государства. В ней работали в основном преданные идее законности люди. Я сам начинал свою карьеру там – сначала работал следователем, потом прокурором, затем судьба занесла меня в адвокатуру.

Вопрос стоял достаточно остро, вплоть до того, чтобы ограничить функции прокуратуры поддержанием обвинения в судах. Потом не знали, куда поместить прокуратуру, в какой раздел. Спорили, то ли в исполнительную власть, то ли в судебную. В конце концов решили, что ее место в области судебной власти. Обсуждалось активно письмо г-на Казанника, который в то время был Генеральным прокурором РФ. Это по своей сути было обращение к Президенту РФ с просьбой сохранить прокуратуру в неизменном виде, а Президент направил его к нам в рабочую группу. В конечном итоге прокуратура остается с теми же функциями и полномочиями до настоящего времени. Я лично отношусь к числу тех юристов, которые считают, что в прокуратуре должны заниматься уголовным преследованием. Что касается надзорных функций, то, с моей точки зрения, этим должны заниматься другие государственные органы. Самое главное, что было сделано тогда, это то, что прокуратуру сохранили как единую централизованную систему с прямым подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Так записано в Конституции.

Споров было достаточно. Было предложение вообще отказаться от централизованной прокуратуры, сделать прокуроров независимыми, чтобы генеральный прокурор не имел власти над нижестоящими прокурорами.

В целом, что сделано, то сделано. Наша рабочая группа текст доработала, сделала поправки. Остался ряд спорных вопросов. Тогда была сформирована группа из одних юристов Комиссия конституционного арбитража. Я тоже входил в ее состав.

Конституционный Суд в 1993 году во время конфликта между Президентом и парламентом в подавляющем большинстве поддержал парламент, поэтому у победителей было негативное отношение к составу Конституционного Суда.

Тем не менее, с предложением рабочей группы распространить и на Конституционный Суд сохранение полномочий ранее избранных судей, Комиссия конституционного арбитража согласилась. В Конституции есть переходное положение, где записано, что все судьи сохраняют свои полномочия на срок, на который они были избраны или назначены.

МАРИНО: Но в октябре 1993 г. указом Президента РФ была, как известно, приостановлена деятельность Конституционного Суда РФ. Примерно полтора года была заблокирована его деятельность, его конституционный судебный контроль со всеми вытекающими из этого последствиями. Как Вы к этому относились?

И второе, как Вы оценивали Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»?

РАДЧЕНКО: С принятием новой Конституции РФ для Конституционного Суда потребовалась новая законодательная база, поэтому полтора года пока Конституционный Суд не работал, его судьи писали закон сами о себе. После того, как его приняли в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания РФ, суд начал работать.

МАРИНО: Рассмотрим взаимоотношения между Конституционным Судом и Верховным Судом РФ. В научных дебатах конституционалисты обратили внимание на практику, когда Верховный Суд часто отменяет те постановления или определения нижестоящих судов, в которых выражено их решение об обращении в Конституционный Суд РФ. Соответствует ли это действительности? Были ли подобные случаи на практике?

РАДЧЕНКО: За все время был только один случай, когда мы отменили решение суда, обратившегося в Конституционный Суд. Спор был по вопросу выборов в органы региональной власти, и если бы Верховный Суд не отменил решение регионального суда, то выборы были бы фактически сорваны, а решение вопроса целиком относилось бы к компетенции суда общей юрисдикции.

МАРИНО: Еще конституционалистами было обращено внимание на данный аспект: указания Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам преодоления пробелов в законодательстве принимают силу судебного прецедента и применяются судебными органами до заполнения указанного пробела.

Как Вы к этому относитесь? Какова реальная сила, потенциал постановлений и разъяснений Пленума Верховного Суда, его рекомендаций судам?

РАДЧЕНКО: Это соответствует действительности. Мы действительно, даже не столько пробелы в законодательстве заполняем, сколько

даем для судов толкования законов. Потому что содержание практически любой законодательной нормы любого закона требует разъяснения, как его применять.

Например, в уголовном кодексе записано, что лицо, занимающееся сбытом наркотиков, подлежит уголовной ответственности. Мы на Пленуме Верховного Суда дали разъяснения для судов, что понимать под сбытом, что это не только продажа, но и дарение, расчет за выполненную работу и т.д. А вот если давали наркотики на хранение, человек хранил и вернул, то это уже не сбыт. То есть это не пробел в законодательстве, это толкование, которое должны иметь в виду суды. Было бы неправильно, если бы один суд, например, в Бурятской республике за какие то действия судил, а в другом суде бы сказали, что это не преступление и за это судить нельзя. Поэтому мы обеспечиваем единую судебную практику путем изданий постановлений Пленума Верховного Суда.

Что касается пробелов в законодательстве, то они действительно имеют место. Нередко при решении вопросов, которые касаются гражданских правоотношений, нам приходится давать рекомендации судам о применении закона по аналогии, то есть по подобию других законов, если ситуация прямо не урегулирована законодательством.

МАРИНО: Хотелось бы остановиться на вопросах судебного контроля над актами Президента РФ. Мне кажется, что правовая база, обеспечивающая всеобъемлющий судебный контроль над этими актами еще окончательно не сформирована, и что до сих пор существуют определенные неясности, усложняющие осуществление данного судебного контроля. Начнем, например, с контроля законности данных актов. Именно на Верховный Суд возложена компетенция и ответственность проверки законности актов Президента РФ. Какова практика? Какие акты Президента РФ рассматривались в Верховном Суде РФ? Можете ли привести конкретный пример, когда Верховный Суд признал акты Президента противоречащим закону? Как прокомментировать деятельность Верховного Суда по отмене указов Президента РФ? Каковы основные проблемы в этой деятельности Верховного Суда?

РАДЧЕНКО: Нормативные акты Президента РФ, касающиеся неопределенного круга лиц на соответствие их Конституции, мы не рассматривали - это компетенция Конституционного Суда. У нас оспаривают акты, которые касаются конкретных людей, а также нормативные Указы Президента РФ на их соответствие законам. В свое время, после событий 1993 года Президент РФ своими указами освободил от должности ряд губернаторов. Они оспорили это в суде. Я помню такой Указ в отношении губернатора Липецкой области, который Верховный Суд признал противоречащим закону.

Сейчас юридическая служба в Администрации Президента работает четко, а в 90-е годы часто выходили Указы, которые не соответствовали закону. У нас были случаи, когда мы отменяли такие Указы по жалобам.

Так, в 2003 году было рассмотрено 12 жалоб на Указы президента, из них 3 жалобы были удовлетворены, то есть Указы Президента (частично или полностью) были признаны противоречащими закону. В прошлом году было 6 таких дел. По всем 6 делам жалобы были отклонены. Была подтверждена законность актов Президента.

МАРИНО: Верховный Суд рассматривает законность нормативных актов и ненормативных актов государственных органов, в том числе Президента РФ. Как известно, распоряжения Президента оспаривались в Верховном Суде РФ. Какова практика обращений в Верховный Суд по данным конкретным актам? И какова реакция Верховного Суда на данные обращения?

РАДЧЕНКО: Как я сказал выше, у нас оспаривались такие распоряжения. Большинство решений Президента мы поддерживали, кстати, многие обращения носили чисто политический характер, т. е. в Верховный Суд заявители обращались не столько для того, чтобы добиться отмены Указа, сколько для того, чтобы устроить себе рекламную кампанию и чтобы об этом написали в средствах массовой информации. Наши судьи всегда старались решать вопросы чисто на правовой базе. Если Указ Президента соответствовал закону, то значит он оставался действовать.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос о подсудности дел в Конституционном Суде и в Верховном Суде РФ. Проведем анализ, исходя из конкретного примера: был спор относительно перевоза атомных отходов. Был оспорен данный Указ Президента РФ в Конституционном Суде, оспаривалась его конституционность. Конституционный Суд отказался рассматривать данный акт, на основании того, что этот Указ был ненормативным актом. Тогда этот же самый акт был оспорен в Верховном Суде, который постановил, что Президент РФ не имеет на это право. Какова Ваша позиция? Как Вы относитесь к постановлению данного конкретного Указа Президента РФ?

РАДЧЕНКО: Этот Указ был отменен частично. Был признан законным прием ядерного отработанного топлива с зарубежных атомных электростанций тех стран, с которыми по данному вопросу заключены международные договоры. В части, касающейся приема такого топлива с целью последующей переработки и хранения с зарубежных атомных электростанций стран, с которыми нет специальных договоров, Указ Президента был признан Верховным Судом противоречащим Закону России «Об охране окружающей природной среды».

МАРИНО: Российские конституционалисты подчеркивают устойчивую практику Верховного Суда РФ, когда рассматривают в качестве дел первой инстанции и признают недействительным подзаконные нормативные акты, ограничивающие права и свободы граждан. Бывали ли случаи, когда Верховный Суд РФ рассматривал подзаконные нормативные акты Президента РФ?

РАДЧЕНКО: Я только что упомянул рассмотренный Верховным Судом нормативный акт, касающийся ввоза в Россию ядерных отходов.

МАРИНО: Но вопрос рассмотрения законности нормативных актов органов государственной власти входит в Вашу компетенцию. С какими основными проблемами на практике, Вы сталкивались в Верховном Суде в осуществлении данной конкретной деятельности?

РАДЧЕНКО: Мы проверяем законность нормативных актов, которые принимаются правительством, министерствами, ведомствами, местными законодательными органами (у нас 89 субъектов). Но мы в, принципе, достаточно часто отменяли нормативные акты Правительства, министерств и ведомств. Сообщения об отмене таких актов мы публикуем в нашем бюллетене Верховного Суда, который издается 30000 тиражом. Соответственно, мы даем информацию в Интернете на своем сайте.

МАРИНО: Проверка законности нормативных актов высших государственных органов, например, Правительства, Президента РФ. Как часто, например, Верховный Суд отменяет нормативные акты Правительства? С какими сложностями на практике Вы встречались в Верховном Суде РФ по поводу этой деятельности?

РАДЧЕНКО: Недавно Конституционный Суд принял странное решение, с которым мы не очень согласны, но которое обязаны выполнять. Он ограничил наши функции в отношении актов Правительства. За время работы мы отменили полностью или в части около 20 актов Правительства. Смысл решения Конституционного Суда сводится к тому, что нормативные акты Правительства не могут быть оспорены в суде, если решение принято по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства, в том числе и в случае нарушения этим актом федеральных законов. А что касается министерств и ведомств, то эта компетенция за нами сохраняется. В основном, кстати, выявленные нарушения законов идут в актах министерств и ведомств. Они, например, принимают решения о порядке наложения взысканий, о порядке начисления пенсий и т. д., затрагивают права наших граждан, которые идут в Верховный суд и начинают спорить по этому поводу.

МАРИНО: В конечном итоге проверка законности нормативных актов высших государственных органов, в том числе и Правительства, входит в компетенцию Конституционного Суда РФ?

РАДЧЕНКО: Конституционный Суд проверяет их на соответствие Конституции. А вот проверять акт Правительства на соответствие закону он не может. И мы тоже теперь не можем. Образовался правовой вакуум.

МАРИНО: С 4 января 1996 года был принят федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РФ (статья 106). Верховный Суд РФ получил право рассматривать ненормативные Указы, нарушающие права в иной сфере деятельности, кроме экономической. Какова практика? Рассматривал ли Верховный Суд данные специфические Указы Президента РФ?

РАДЧЕНКО: На этот вопрос я уже отвечал. В 2003-2004 годах Верховный суд рассмотрел 18 жалоб на Указы Президента.

МАРИНО: Какая судебная инстанция правомочна проверять конституционность ненормативных актов Президента РФ и других государственных органов? Что происходит в реальной государственной жизни?

РАДЧЕНКО: Ненормативные акты должны рассматриваться в Верховном Суде. Если спор идет по поводу несоответствия Конституции, то эти вопросы также рассматриваются нашим судом. У нас в Конституции записано, что она является документом прямого действия (раздел 2 «Права и свободы граждан подлежат непосредственному применению»). Мы, кстати, так и делали, потому что не ожидая изменения процессуального законодательства, мы сразу начали применять ряд положений Конституции. В частности, о том, что нельзя требовать от человека, чтобы он свидетельствовал против своих близких родственников и самого себя. Мы начали применять эту норму непосредственно и прекратили ряд уголовных дел, где матери и жены привлекались к уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний в отношении своих сыновей и мужей.

МАРИНО: Практика показывает, что за эти годы существовали определенные расхождения по вопросам подсудности дел между Верховным Судом и Арбитражным Судом. Как Вы прокомментируете решение, достигнутое по данным спорам?

РАДЧЕНКО: Были вопросы между нами и Арбитражным Судом по поводу того, в чьей компетенции находится дело. Споры решались путем внесения изменений в законодательство. В частности, были проблемы по поводу того, кто должен рассматривать требования мелких акционеров к акционерным обществам. Сначала мы рассматривали эти споры, потом было принято единое решение отдать все эти споры Арбитражному Суду. Но это, наверно, и правильно.

МАРИНО: Как Вы рассматриваете теоретические и практические аспекты деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ?

РАДЧЕНКО: Наш Арбитражный Суд – это уникальное явление, потому что этот суд образован не по предметно-отраслевому принципу, а по субъекту спора. У нас получается так, что если ты покупаешь машину угля для своего дома и тебя обвесили, то нужно идти спорить в общий суд в своем районе, а если ты купил тот же уголь, но для своего магазина, то надо ехать в областной центр и там судиться с поставщиком в Арбитражном Суде.

МАРИНО: Статья 125/2 Конституции РФ уполномочивает Верховный Суд обращаться в Конституционный Суд с запросом о разрешении дела о соответствии Конституции РФ некоторых указанных в Конституции актов государственной власти. Какова реальная практика? Часто ли Верховный суд обращался с запросом в Конституционный Суд в соответствии с указанной статьей Конституции?. Оспаривали ли конституционность актов Президента РФ? Каким образом поступает запрос от Верховного Суда РФ в Конституционный Суд?

РАДЧЕНКО: Мы обращались неоднократно, но я не могу сказать, что это было часто. Вот недавно мы обратились в Конституционный Суд. Мы спорили на заседании президиума, но не смогли прийти к единому мнению о том, как понимать постановление Конституционного Суда, поэтому обратились в Конституционный Суд, чтобы они дали толкование своего собственного постановления. Мы отправляем запросы или от имени Президиума, или от имени Пленума Верховного Суда.

МАРИНО: На практике какие судьи часто обращаются в Конституционный Суд РФ?

РАДЧЕНКО: Судьи, которые рассматривают конкретные дела, тоже могут обратиться с запросом в Конституционный Суд, если у них, в процессе рассмотрения дела, возникли сомнения в конституционности закона, подлежащего применению в рассматриваемом ими деле. С запросами в Конституционный Суд часто обращаются районные и областные суды.

МАРИНО: Авторы Конституции наделили правом законодательной инициативы Верховный Суд и иные высшие федеральные суды. Как Вы к этому решению отнеслись? Каковы были намерения авторов Конституции в этом решении?

РАДЧЕНКО: Это было просто необходимо. И сейчас это необходимо, потому что в стране идет судебная реформа. На меняющемся политическом ландшафте никому лучше судов не видно, что нам нужно.

МАРИНО: Как оценить количественный и качественный состав законопроектов, внесенных в Государственную Думу Верховным Судом РФ?

РАДЧЕНКО: Целый ряд очень важных законодательных актов был принят по законодательной инициативе Верховного Суда. Это функция, которую имеют далеко не все зарубежные высшие суды. Но если бы не эта особенность, у нас было бы гораздо труднее проводить судебную реформу. Очень многое нужно было изменить. Мы сейчас имеем совершенно новую законодательную базу. Она изменилась принципиально по сравнению с годами советской власти.

МАРИНО: Верховным Судом РФ был внесен законопроект о создании системы административных судов. Каковы будут положительные аспекты создания данных судов? И еще, на примере конкретного внесенного законопроекта, проиллюстрируйте, пожалуйста, как происходит законопроектная работа Верховного Суда РФ? Например, как происходит обсуждение законопроекта, его экспертиза и т. д.?

РАДЧЕНКО: Верховный Суд РФ видит в создании административной юстиции реальный шаг на пути строительства правового государства. Без административных судов нельзя считать судебную реформу завершенной. Учитывая это, Пленум Верховного Суда в порядке законодательной инициативы внес в Государственную Думу проект закона об их образовании, которая в ноябре 2000 года приняла его в первом чтении.

В целях обеспечения деятельности этих судов приказом Председателя Верховного Суда под моим руководством была образована рабочая группа из судей, ученых-юристов, представителей Государственной Думы, Министерства юстиции для разработки кодекса административного судопроизводства. В 2003 году проект кодекса был готов, мы опубликовали его в третьем номере журнала «Российская юстиция» за 2004 год, чтобы его могла обсудить общественность. Этот кодекс учитывает зарубежный опыт. Я с группой парламентариев обсуждал его в Высшем административном Суде Германии, с участием представителей административных судов Австрии и Финляндии. Проект кодекса прошел экспертизу в Совете Европы, чьи эксперты дали ему положительную оценку. Создание административных судов широко поддерживается учеными, практиками-юристами, многими парламентариями, Министерством юстиции. Естественно, у административной юстиции есть и противники. Но, как нам представляется, специализация судов – это наилучший путь для достижения целей судебной реформы в нашей стране.

МАРИНО: В соответствии со ст. 125/3 Конституции РФ Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти. Какова практика разрешения

споров Конституционным Судом о компетенции между Верховным Судом и иным высшим государственным органом, например, Президентом РФ?

РАДЧЕНКО: Не могу вспомнить, чтобы Верховный Суд был участником такого конфликта. У нас таких конфликтов не было. В свое время, Конституционный Суд ограничил нас в части проверки нормативных актов законодательных собраний субъектов федераций на соответствие их федеральному закону. Мы перестали их рассматривать. А потом пошла такая волна незаконных актов! И Конституционный Суд поправился, заявив что их неправильно поняли.

МАРИНО: Как известно, постановление Конституционного Суда не подлежит обжалованию. А решение Верховного Суда граждане, в соответствии с установленным порядком, могут обжаловать в вышестоящие инстанции. Какова реальная практика? В каких инстанциях можно это обжаловать? Какие конкретные решения Верховного Суда уже не подлежат обжалованию?

РАДЧЕНКО: У нас по-другому, чем в Конституционном суде. Конституция гарантирует любому гражданину право обжаловать судебные решения в вышестоящих судах. Наш Верховный Суд – это достаточно сложный механизм. Внутри Суда есть первая инстанция, есть вторая инстанция, а также есть Президиум, который является высшим судебным органом по конкретным делам. Внутри Суда создана кассационная коллегия. Члены кассационной коллегии, члены Президиума имеют самостоятельную легитимность, то есть они назначены Советом Федерации как судьи, и кроме того, Советом Федерации они наделены дополнительными функциями - правом рассматривать во второй или надзорной инстанциях дела Верховного Суда, поэтому если у нас Верховный Суд первой инстанции принимает решение, то оно может быть обжаловано в кассационную коллегию Верховного Суда. Этим правом широко пользуются граждане.

Иногда бывает, что вторая инстанция отменяет решение суда первой инстанции. Решение Президиума Верховного Суда уже окончательное, он рассматривает в порядке надзорного ревизионного производства жалобы на уже вступившие в законную силу решения судов общей юрисдикции, включая решения первой и второй судебных инстанций Верховного Суда.

МАРИНО: Как Вы оцениваете порядок работы заседаний в Верховном Суде РФ? Какой в среднем количественный состав дел, рассматриваемых ежегодно?

РАДЧЕНКО: В Верховном Суде, к примеру, только за 2004 год разрешено 17570 уголовных и гражданских дел, из них 1503 дел и заявлений об их возбуждении – по первой инстанции, в том числе 112 дел с вынесением окон-

чательного решения, 7505 – в кассационной инстанции, остальные в порядке надзора, в т.ч. 2594 – Президиумом Верховного Суда. Кроме того, рассмотрено 154117 надзорных жалоб по уголовным и гражданским делам.

Это довольно большой объем работы, исходя из того, что в Верховном Суде имеется всего 125 судей, включая Председателя Верховного Суда и его заместителей и около 700 человек вспомогательного аппарата.

МАРИНО: Как Вы прокомментируете последний закон об избрании глав исполнительной власти субъектов РФ, укрепляющий еще более положение Президента РФ, а точнее его полномочия по формированию иных органов государственной власти?

РАДЧЕНКО: Я могу сказать одно. Я судья. Это закон. В мире есть две модели: есть страны, где главы администраций избираются и где главы администраций назначаются. У нас получилась средняя модель – предлагает Президент, но лицо избирается законодательным собранием. Пока судебной практики по этим вопросам нет. Вполне возможно, что будут судебные дела, поэтому я не могу высказываться заранее по этой проблеме.

МАРИНО: Но с принятием данного конкретного закона полномочия Президента РФ безусловно усиливаются?

РАДЧЕНКО: Я думаю, что выборность (невыборность) губернаторов ситуацию принципиально не меняет по очень простой причине. Так или иначе, но контроль законодательной власти, народный контроль через своих законодателей сохраняется.

МАРИНО: Какова была Ваша позиция при Конституционном Совещании по порядку формирования Совета Федерации? Как Вы оцениваете нормы Конституции по порядку формирования Совета Федерации? Не лучший вариант, когда законодатели Верхней Палаты Российского Парламента избираются? Какой порядок формирования Совета Федерации из тех, которые имели место за эти годы, Вы предпочитаете?

РАДЧЕНКО: Вы знаете, в Конституции про формирование Верхней Палаты написано все так сложно, что это дело Конституционного Суда давать толкования. Конституция оставляет широкий простор для законодательного решения.

Первый Совет Федерации был избран населением и тоже неплохо работал. В Совете Федерации уже успели опробовать три модели его формирования. Страна в реформе, а реформа всегда предполагает поиск наиболее оптимальной модели.

МАРИНО: По действующему законодательству половина членов Совета Федерации – это лица, назначенные главами исполнительной

власти субъектов РФ, которые в свою очередь избраны, но на основании кандидатуры представленной только Президентом РФ. Получается, что в конечном итоге данные законодатели Верхней палаты страны связаны напрямую с исполнительной властью? Как Вы это можете прокомментировать с точки зрения необходимости создания оптимального контроля Парламента над исполнительной властью?

РАДЧЕНКО: Вы задаете мне политический вопрос. Я судья, поэтому я не могу давать политических оценок. То, что эта модель заложена в Конституции и не противоречит ее буквальному тексту – это правильно, а давать политические оценки – это не дело суда.

МАРИНО: Полностью ли сформирована правовая база для осуществления полномочий Верховного Суда? Существует ли необходимость в принятии новых федеральных законов? Каково реальное положение дел в вопросах финансирования судебной власти?

РАДЧЕНКО: Ключевым и основополагающим законом нашей судебной реформы является закон о статусе судей в РФ. Он был принят в 1992 году и в настоящее время остается базовым законом. В этом законе очень серьезно гарантированы права независимого и самостоятельного судьи. Мы имеем то, чего нет во многих странах Европы: исполнительная власть суды не обеспечивает, материально они от нее не зависят. Мы не зависим от Министерства юстиции. У нас создано специальное структурное подразделение, которое обеспечивает суды материально - Судебный департамент, входящий в систему судебной власти.

МАРИНО: Каковы первые итоги работы Судебного департамента при Верховном Суде? Внес ли реально этот орган существенный вклад в вопрос обеспечения полного и независимого осуществления правосудия, как указано в Конституции РФ? Каковы основные функции органов судейского самоуправления?

РАДЧЕНКО: Судебный департамент наш Верховный Суд вообще не обеспечивает. У нас свой бюджет, свой план, свое хозяйственное управление. Судебный департамент обеспечивает суды общей юрисдикции в субъектах Федерации. В наименовании Судебного департамента есть такая дописка: при Верховном Суде РФ. На самом деле это фактически самостоятельное министерство по обеспечению работы судов. Директор департамента в ранге министра. Это записано прямо в законе. Он не входит в систему исполнительной власти. Находится под контролем совета судей России. У нас в России создан довольно мощный орган судейского самоуправления - совет судей. Верховный Суд имеет сравнительно малое отношение к деятельности департамента, нам он не подчинен.

За последние четыре года (это я напрямую связываю с появлением нового Президента) материальная база судов значительно укрепилась. Это было не дело, когда судья все время ходил и выпрашивал у местных органов власти помощи, даже на покупку мебели и бумаги. Сегодня такие текущие проблемы решены.

Сейчас создается единая информационная система правосудия. Она работает уже в 15 субъектах. Территория России огромная, поэтому мы планируем уже в ближайшие годы охватить этой системой всю страну.

МАРИНО: Еще один вопрос по поводу финансирования судебной власти. На самом деле еще до недавнего времени исполнительная власть в лице Министерства обороны финансировала военные суды. Как Вы относитесь к такому положению дел?

РАДЧЕНКО: Уже несколько лет как мы забрали все деньги военных судов из Министерства обороны. Военная юстиция финансируется сейчас через Судебный департамент. Это шаг вперед. Это надо было сделать раньше. Если сказать объективно, то мы видели определенную ущербность в старом порядке, но в период с 1995 по 1999 год, когда был острый финансовый кризис, если бы мы забрали военные суды из финансирования Министерства обороны, мы могли бы оказаться в таком положении, что суды просто с трудом бы работали. Поэтому какое то время сознательно мирились с тем, что военные суды находятся на балансе Минобороны. Как только финансовое положение окрепло, мы сразу забрали финансирование военных судов. Финансирование нашей военной коллегии находится в бюджете Верховного Суда.

Я лично наблюдал практику военных судов. Даже в те времена, когда они получали деньги от Министерства обороны, наши военные суды довольно принципиально решали вопросы. И если были незаконные приказы командования, то они их отменяли без всяких проблем. В этом плане наши военные суды проявляли принципиальность. Там кадры были подготовлены лучше, чем в общих судах. Может быть потому, что там зарплата была выше.

МАРИНО: Существует военная коллегия Верховного Суда. На основании конституционного федерального закона о военных судах, военная коллегия рассматривает в первой инстанции дела об оспаривании ненормативных актов Президента, касающихся правил свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих граждан, проходящих военную службу. Как Вы анализируете реализацию данного права проверки актов Президента РФ данной военной коллегией?

РАДЧЕНКО: По-моему, у них конфликты в основном идут с приказами министра обороны. Таких дел много. Ряд таких приказов они

отменили. Бывший министр обороны П. Грачев сначала возмущался, но потом привык, что судья – капитан отменяет приказ министра обороны. На то он и судья.

МАРИНО: Вы участвовали в работе Конституционного Совещания. Какая внутренняя структура из тех многочисленных существующих при Конституционном Совещании (палаты, комиссии, группы) играла важнейшую, ведущую роль? В какой форме проходило голосование над окончательным текстом?

РАДЧЕНКО: Филатов – тогда глава Администрации Президента - был председателем рабочей группы. Вы видели 20-томник стенограмм Конституционного Совещания? 18 –19 тома – это в основном работа завершающей рабочей группы. В этой кухне и было сварено основное блюдо. Мы сидели и устраняли противоречия, принимали принципиальные политические решения. Иногда споры возникали и не по принципиальным вопросам, например, я помню, когда мы обсуждали вопрос о том, как называть субъект Федерации. Кто-то предлагал назвать землями, как в Германии. Но, в конце концов, оставили старые названия, решили их не трогать. До голосования практически ни разу дела не доходило, потому что в ходе обсуждения складывалось устойчивое большинство по той или иной проблеме. Но иногда Филатов спрашивал, кто - за, а кто - против.

Итоговое голосование прошло следующим образом. Для решения нескольких проблем, которые остались спорными и в рабочей группе, создали Комиссию Конституционного Арбитража. И вот там, включенные в её состав судьи, несколько ученых-юристов утрясали разногласия. Какой смысл было считать вопрос решенным, если 15 человек в рабочей группе придерживались такой позиции, а 14 другой (нас было всего человек 25-30). Такой вопрос нельзя считать решенным. Все эти проблемы пошли в Комиссию Конституционного Арбитража.

После арбитража проект был представлен Президенту. Он сделал личные пометки (это, кстати, есть в 20-ом томе вышеупомянутого сборника). Кстати, поправки он сделал весьма серьезные. Потом это все распечатали. Проект опубликовали.

МАРИНО: Как Вы считаете, реализовалось ли на деле всенародное обсуждение проекта Конституции ?

РАДЧЕНКО: Считалось, что это было всенародное обсуждение, но проект так быстро вынесли на референдум, что там, по-моему, никто ничего толком не обсуждал. Потом эту Конституцию приняли. Теперь мы по ней живем.

МАРИНО: Какова Ваша окончательная оценка Конституции РФ? Каким главам Конституции Вы даете более положительную оценку?

РАДЧЕНКО: Я оцениваю этот документ весьма высоко. В нем очень хорошо прописан раздел о правах человека, неплохо прописан раздел о судебной власти. Там достаточно гарантий. Мне очень нравится та позиция, что Конституцию трогать не надо. А.И. Лукьянов, бывший председатель Комитета по конституционному законодательству в Государственной Думе, а ранее последний Председатель Верховного Совета СССР иногда говорил: «опять улучшение начали! До того доулучшаем законопроект, что ничего от него не останется. Давайте принимать в таком виде!». Я думаю, что это очень разумный подход.

СЛИВА АНАТОЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

Член Конституционного Сопровещения 1993 г.

Родился 10 февраля 1940 в г. Пропойске (ныне - Славгород) Могилевской области, белорус.

В 1957-1958 работал печатником типографии в г. Ногинск Московской области. В 1958-1959 - каменщиком треста «Казметаллургстрой», г. Темир-Тау, Карагандинская область, Казахстан. В 1959-1962 служил в Советской Армии.

В 1962 поступил на юридический факультет МГУ, который окончил в 1967.

В 1967-1970 аспирант, в 1970-1971 младший научный сотрудник МГУ. Кандидат юридических наук.

В 1971-1988 преподаватель, старший преподаватель, доцент, декан Всесоюзного юридического заочного института, г. Москва.

В 1988-1989 старший научный консультант - старший референт Группы научных консультантов при Президиуме Верховного Совета (ВС) СССР. В 1989-1992 зам. зав. Отделом по вопросам работы Советов народных депутатов Секретариата ВС СССР. В 1992-1994 начальник отдела, зам. начальника Государственно-правового управления Президента РФ.

В 1993 участвовал в создании Партии Российского единства и согласия (ПРЕС, «партия Шахрая»), избран членом Президиума Федерального совета партии.

12 декабря 1993 избран депутатом Государственной Думы по списку ПРЕС (N8 в списке).

В 1994-1996 председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

С февраля 1996 по октябрь 1998 полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации.

14 октября 1996 назначен судьей Конституционного Суда РФ. Полномочия по закону от 15 декабря 2001 истекают 28 февраля 2010 (по достижении 70 лет).

Действительный государственный советник РФ I класса (19.07.1996), заслуженный юрист РФ.

Имеет 2 медали.

МАРИНО: Уважаемый Анатолий Яковлевич, прошло более десяти лет с принятия Конституции РФ. Не могли бы Вы рассказать о главных фазах развития Конституционного Сопещения. Какая была организация работы данного органа? Не могли бы Вы поделиться с нами какими-либо интересными воспоминаниями, рассказать о наиболее значимых эпизодах в работе?

СЛИВА: Конституционное Сопещение было в 1993 году. Но вопрос другой, многие не любят об этом говорить. Почему и откуда возникла идея Конституционного Сопещения. Возникла она после известного всероссийского референдума по поводу доверия Президенту, Правительству, экономической политике Президента и Правительства и народным депутатам РСФСР. По итогам референдума получилось, что доверие Президент и Правительство и их экономическая политика получили, а существующий в то время Верховный Совет РСФСР и Съезд Народных депутатов стали толковать это по-другому. Тогда определенная, я так скажу, демократически настроенная группа депутатов, ученых, юристов, правозащитников и других, собралась вместе (в конце апреля 93-го года) и стала думать, что делать дальше. Референдум прошел, а Конституция осталась прежней: противоречивой, ограничивающей власть Президента и Правительства, с одной стороны, и допускающая вседозволенность Съезда народных депутатов РСФСР, отрицающая фактическое разделение властей и допускающая многие другие несуразности, с другой стороны. Тогда в составе этой группы возникла идея Конституционного Сопещения. Я был одним из участников этого узкого собрания. На следующее утро меня попросили подготовить проект указа о Конституционном Сопещании. Откровенно говоря, это было удивительное состояние, потому что буквально через вечер-ночь я принес такой проект, и группа этих же людей собралась и, в основном, одобрила предложенный проект, вычеркнув из него только один абзац.

Было предложено собрать всероссийское Конституционное Сопещение, состоящее из пяти палат, где были бы представители и партий, и федеральной власти, и предпринимателей, а также представители субъектов Российской Федерации, представители муниципальной власти и действующих депутатов, - всего более семисот человек. Вот этот указ уже в первой половине мая 1993 года Ельциным был одобрен как президентом, подписан и, что самое удивительное, Верховный Совет РСФСР, главный оппонент Ельцина, в одном из своих постановлений через день-два поддержал идею созыва Конституционного Сопещения. Начался процесс формирования Конституционного Сопещения, поиск вариантов текста проекта Конституции, организации работы Конституционного Сопещения и т.д.

Я, как и многие другие, другим указом был утвержден в качестве участника Конституционного Сопения, работая в то время заместителем начальника главного государственного-правового управления Президента. И одновременно специальным распоряжением Президента на меня была возложена обязанность возглавить группу экспертов по подготовке материалов проекта Конституции.

Вот эти семьсот пятьдесят человек говорили, спорили, болтали, дискуссию ввели, это было интересно, но в тоже время скучно. Эти были десятки килограмм стенограмм и т.д., но кому-то надо было работать, кому-то надо было сводить все воедино. Было несколько проектов Конституции, однако проект Конституции, который был роздан участникам Сопения через день-два после первых вот этих пленарных разговоров и по палатам, был подготовлен буквально двумя людьми. Один - в то время был начальником главного государственного-правового управления Президента Александр Котенков, а второй - Слива. Мы взяли все проекты, их было около десятка, в течение субботы и воскресения закрылись в большом кабинете и стали «играть в карточки», резать отдельные статьи проектов, определять структуру проекта, устранять очевидные противоречия проектов и т.д. И вот за двое суток нам удалось кое-что сделать. Вы держите Конституцию 1993 года - это почти то, что нам удалось сделать: я имею ввиду не все содержание, а структуру, то есть сохранилось то же количество глав. Содержанием же оно наполнялось неделя за неделей, но, повторяю, в рамках предложенной структуры. Даже количество статей почти не изменилось. Не «поднялись» мы тогда и до последней главы – о порядке пересмотра Конституции и внесения в нее поправок, а также о заключительных и переходных положений Конституции. Но мы точно знали, куда мы идем.

Был удивительный эпизод, кстати, не касающийся всех участников Конституционного Сопения, а только ряда крупнейших ученых и юристов России. Я тогда получил поручение от Президента собрать этих «яйцеголовых» (это западное выражение) академиков, докторов, профессоров права. И им было сказано следующее: «Кто желает участвовать в разработке проекта, внести свой вклад, мы рады Вас видеть с удовольствием». Человек пятьдесят пришло, но им был приготовлен «подарок». Подарок состоял в переводе на русский язык всех основных международных пактов о правах и свободах человека, начиная с Декларации прав и свобод Великой французской революции, пактов ООН, - это было килограммов тридцать. Я поприветствовал это ученое сообщество и сказал, что это пакты о правах человека, они общепризнанные, хотя многие из них в России не ратифицированы, но если Вы будете что-то предлагать, и это будет расходиться с общепризнанными пактами о правах человека,

тогда я прошу Вас не работать с нами. А если вы это признаете, то начинаем работать.

Именно тогда зародилась статья 2 Конституции Российской Федерации, которая, собственно говоря, и определила всю ее суть, все ее содержание: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Это положение было также развито в статьях 17 и 18 проекта Конституции – они строго взаимосвязанные.

Это все самое главное, что пронизывает весь текст, касается организации власти, государственного устройства в лице Федерации.

МАРИНО: А какие споры, какие дискуссии прошли по поводу системы федеральных органов государственной власти?

СЛИВА: Собственно говоря, особых дискуссий по структуре органов публичной власти не было. То есть все знали, что Президент в

России будет. Другой вопрос: сильный, слабый, средний. Что без Парламента нельзя, а раз федеративное государство, государство большое, этот Парламент будет иметь две палаты. С Правительством было много дискуссий: надо правительство, не надо, американскую систему избрать, когда глава исполнительной власти - Президент. В конце концов, правительство появилось.

Очень переживали за суды, и поэтому единственная глава Конституции, где в ее названии есть слово «власть», это глава о судах. Она так и называется: судебная власть. Дальше появилась глава о местном самоуправлении, о демократии на муниципальном уровне. Очень тяжело разрабатывали конструкцию последней главы о порядке поправок и пересмотра Конституции. Она составлена таким «хитрым» способом, что эта статья оказалась замком, на который «закрывается» весь предыдущий текст Конституции.

То есть Конституция России одна из самых жестких Конституций с точки зрения ее изменений, отмены, внесения поправок.

Международную экспертизу проходили. Я улетаю специально в то время в Германию и выступал перед немецкой общественностью, примерно шестьдесятю послами зарубежных государств, в Фонде Аденауэра в Бонне.

МАРИНО: Перейдем к конкретным вопросам. Авторы Конституции зафиксировали за Конституционным Судом право разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступившим в силу международных договоров Российской Федерации. Создавался механизм

предварительного контроля. По существу, особой практики нет. Какие трудности в процедурах данной проверки, Вы встречали на практике в России? Не считаете ли Вы особо важным проведение данного контроля для реальной реализации верховенства Конституции, как основного нормативного акта?

СЛИВА: По существу такой практики нет. Несколько лет назад был изготовлен проект договора между Россией и Украиной о вечной дружбе и любви. Проект был подписан Президентами Украины и России, однако нашлись депутаты Государственной Думы, которые обратились с запросом в Конституционный Суд относительно проверки на соответствие Конституции проекта этого договора. Он подлежал ратификации в парламентах как в одном, так и в другом. Но у нас есть закон «О Конституционном суде». Ну, назначили судью докладчика, поручили ему подготовить, а в это время шел политический процесс, короче говоря, в течение двух месяцев оба Президента двух стран и политические силы договорились ратифицировать договор.

МАРИНО: Раздел второй о заключительных и переходных положениях Конституции РФ. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Как поступать правоприменителю при подобном конкретном случае? Правоприменитель вправе самостоятельно решить противоречие или не противоречие данного акта Конституции РФ? Какова здесь роль органов государственной власти, судебных органов и, в первую очередь, Конституционного Суда?

СЛИВА: Это вопрос не только для правоприменителей. Правоприменителям очень трудно сказать, противоречит это Конституции или не противоречит. Это вопрос, в первую очередь, для законодателя, для парламента и для Президента. Они принимают новый закон, и здесь их «подвиги» попадают под тот самый закон, который принят до принятия Конституции. Например, закон советского периода - они видят, что он противоречит и в последних статьях закона пишут: утратил силу, вопрос снят. Иногда эти вопросы возникают у нас, тогда нам приходится давать своеобразную оценку. Тогда мы сравниваем прежний закон, он оспаривается в это время, и мы даем оценку его соответствия Конституции, признаем его не соответствующим или соответствующим Конституции. Но все меньше и меньше таких вопросов, потому что прошло более десяти лет. За это время наш парламент принял чуть не две тысячи новых федеральных законов, в соответствии с Конституцией. Мы говорим соответствие, мы это народ Российской Федерации, это депутаты говорят, а мы в Конституционном суде говорим: а у нас есть презумпция конститу-

ционности закона, но и до тех пор пока он к нам не попал, то он соответствует. Как только попал, подождите месяц, и мы Вам точно скажем, соответствует или нет. Хотя обязанность любого суда – подчиняться только Конституции РФ и закону.

МАРИНО: Какие намерения были у авторов Конституции, установившие в ст. 95/2, что в Совет Федерации входит один представитель от исполнительного органа государственной власти от каждого субъекта РФ. Почему была создана такая очень специфическая концепция? Не содействовал ли этот механизм созданию государственных механизмов давления исполнительной власти, во главе которой Президент РФ, на законодателей верхней палаты федерального Парламента через главы исполнительной власти субъектов РФ?

СЛИВА: Вопрос о порядке формирования Совета Федерации - это очень сложный вопрос, очень тяжелый, очень противоречивый. У нас сейчас чуть ли не четвертый Совет Федерации сформирован по самым разным принципам. Первый на два года избирался народом в наших регионах непосредственно, потом стали сидеть начальники, то есть губернаторы и председатели региональных парламентов, сейчас представители губернаторов, представители законодательного Собрания регионов. Я за всенародное избрание СФ. Такое толкование Конституции, на мой взгляд, мог бы дать Конституционный Суд РФ.

МАРИНО: А как Вы относитесь к тому, что сейчас в законодательной верхней палате Федерального Собрания по новому порядку его формирования, представители в Совете Федерации, например, от исполнительного органа государственной власти субъекта, назначенные руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в любой момент могут быть отозваны последним? Является ли Совет Федерации сейчас стабильным органом?

СЛИВА: Это плохо, это они сами понимают. Я за полноценную власть в лице Совета Федерации, как судья Конституционного Суда, в том числе. Почему? Потому что, чувствуя себя независимым в Сенате, он более требовательно подходит к содержанию качества закона, защите прав субъекта РФ, который на своей кухне изготовила Государственная Дума. Это не секрет, что тут выходят многие законы, которые требуют конституционной оценки. В то же время существует презумпция федерального закона до его рассмотрения в Конституционном Суде.

МАРИНО: Какая для Вас, как одного из авторов Конституции, наилучшая модель порядка формирования Совета Федерации? Не считаете ли Вы, что и законодатели Верхней палаты России должны избираться на прямую населением?

СЛИВА: Я не знаю, какая идеальная модель. Я хочу Вам сказать, что это не зависит от выбора модели, а от более важного вопроса, то есть в каком направлении развивается Россия. Или она развивается в направлении федеративного государства, или идея федерализма, заложенная в Конституции, начинает ограничиваться, и она имеет тенденции унитарного государства. Итальянская республика: унитарное государство, хотя очень многие говорят, что она движется к федерализму. Видите, наоборот получается, я знаю это дело. Вам приведу пример: США есть Федерация, там есть Сенат, 100 человек, два от каждого штата, они избираются напрямую населением. Но когда они стали избирать, 200 лет назад? Ничего подобного. Прямое избрание сенаторов населением штатов - это более поздний этап. Лично моя позиция такая: я хочу, чтобы они избирались.

МАРИНО: Необходимо ли тогда принять ФЗ о поправке в Конституцию для того, чтобы изменить порядок формирования Совета Федерации?

СЛИВА: Могло бы быть специальное толкование этой статьи Конституционным Судом. И мы могли бы сослаться на очень великие дела, в том числе на позиции международных судов, на международные пакты, на большую Европу, у них есть по федерализму интересные решения. Но есть главная ситуация. Мы говорим, что Российская Федерация – демократическое правовое государство. Из этого вытекает, что каждый субъект, каждая республика, область должны быть также демократическим правовым государством, а настоящих противовесов разделения властей в регионах по большому счету пока нет. Как только появляются два всенародно избранных сенатора, так появляются три политические силы вместо двух: губернатор всенародно избранный, парламент всенародно избранный и два сенатора. Уже будет, что они не просто будут взаимоконтролировать друг друга, это будет средство борьбы с коррупцией и прочее и прочее, и, кроме того, это будет средство подготовки будущих кадров, будущих кандидатов в губернаторы и прочее и прочее. Во многих субъектах РФ не действуют и их конституционные (уставные) суды.

МАРИНО: Затронем еще один конкретный вопрос. Заключительные и переходные положения Конституции РФ, Ст. 7: Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года. Какова была цель, намерения у авторов Конституции в определении такого короткого срока – по этой статье всего на два года? Не ослабило ли это положение Федеральное Собрание по отношению к иным высшим органам государственной власти, в том числе к Президенту РФ?

СЛИВА: Эта конъюнктура. Я хочу Вам сказать, что власть, президентская власть в 1993 году побаивалась власти, которая была в регионах. Почему? «Побаивалась», потому что это была советская власть, это была власть тех партийных и советских органов, которые существовали до распада СССР. Это так называемые Областные Советы народных депутатов, Верховные Советы и т. д., поэтому была опасность. Два года была возможность избираться. Кстати, были избраны на два года (процентов на восемьдесят) сенаторы. Это были губернаторы, которые были в то время, или главы администрации, которые назначались, или председатели этих представительных органов. Но я не могу сказать, что это была ошибка. Мне кажется, что по этому пути можно было пойти дальше. Уже был прецедент, уже было два года работы. Это очень большой вопрос.

МАРИНО: И тоже самое является ответом на тот конъюнктурный вопрос о том, что в заключительных и переходных положениях Конституции записали, что Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. Какое было реальное намерение разработчиков данной статьи по поводу создания неполноценного Совета Федерации? Не ослабило ли это Федеральное Собрание ?

СЛИВА: Это было исключением из правила, потому что есть глава о Парламенте, о Федеральном Собрании. Там сказано, что профессиональным должен быть весь Парламент, обе палаты. Но фактически, времени, которое требуется для эффективной работы по одобрению и отклонению законов, принятых Государственной Думой, одна неделя, две недели, месяц и достаточно и сейчас, то есть это была дань тому времени.

МАРИНО: Какова была Ваша позиция по следующему вопросу. По второму порядку формирования Совета Федерации главы исполнительной и законодательной власти субъектов РФ законодательствовали в Совете Федерации некоторое время, т.н. переходное время (с 96-ого года год-полтора более сорока членов Совета Федерации). Это были лица, назначенные еще Президентом РФ главами исполнительной власти субъектов РФ. Они автоматически занимали и должность законодателя Верхней палаты Российского Парламента. Получается, что назначенные Президентом РФ оказались в Совете Федерации. Как Вы к этому относитесь? Как это могло влиять на контрольные полномочия Совета Федерации по отношению к исполнительной власти?

СЛИВА: Это период переходный. Если мы обратимся к другим федерациям, например, в США, то мы увидим, что здесь вроде бы есть отступление от демократии, но одновременно это стало толчком к развитию демократии. Почему? Потому что в сенате друг друга сенаторы спраши-

вали: «А ты какой? Ты назначенный? А ты не полноценный. А ты какой? А я избранный народом, вот я полноценный». И поэтому этот период 1996 года и дальше, фактически в течении трех лет, это период последних лет до двухтысячного года президентства Ельцина привел к тому, что сегодня у нас, кроме одной республики, везде всенародно избранные губернаторы.

МАРИНО: Рассмотрим некоторые проблемные вопросы взаимоотношений между Конституционным Судом и Верховным Судом РФ. В научных дебатах обращено внимание на то, как Верховный Суд часто отменяет постановления или определения нижестоящих судов, в которых выражено их решение об обращении в Конституционный Суд. Как Вы к этому относитесь? Могут ли эти и иные внутренние расхождения ослабить единую судебную власть по отношению к иным высшим органам государственной власти?

СЛИВА: Я бы не противопоставлял Верховный суд и другие суды: суды общей юрисдикции, областные, районные и городские. Дело в том, что по статье 125 Конституции любой суд, любой судья, рассматривая конкретное дело, имеет право прийти к убеждению, что тот закон, который он применяет, по его мнению, не соответствует Конституции, потом он дает свою аргументацию: почему не соответствует. Затем он обращается с запросом к нам. Таких запросов мы получаем десятки. Мы каждый месяц их рассматриваем, и я считаю, что это не плохо, потому что в этом случае Конституционный Суд получает возможность оценивать конституционность, во-первых, более широкого круга действующих законов и, что самое главное, конституционность опосредованным образом, конституционность судебной практики системы судов общей юрисдикции и системы арбитражных судов. Но мы в этом отношении очень тесно связаны с жизнью через эти суды и их вопросы.

МАРИНО: Статья 53 Конституции РФ устанавливает, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами. Какова практическая реализация данной статьи? В отношении каких органов государственной власти Конституционный суд принял соответствующие постановления?

СЛИВА: В отношении судов, органов правосудия. Да, есть такая статья 1070 Гражданского кодекса. Мы вынесли постановление и сказали, что это давно должно быть возмещено. Я Вам скажу больше. Такие дела попадали Конституционному Суду. Теперь в ежегодном федеральном бюджете, в законе о бюджете и в законе о бюджетной кодификации, появились специальные разделы, которые закладывают определенные финансовые ресурсы на возмещение.

МАРИНО: Бывали ли случаи, которые касались высших федеральных органов государственной власти?

СЛИВА: Уже были, в том числе по решению Европейского Суда в Страсбурге. Но это надо развивать. Я с этим согласен. Каждый должен отвечать за свои ошибки, за невыполнение своих полномочий. Мы только что приняли решение в пользу одного из офицеров, которому не было предоставлено после отставки жилье.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос о необходимости создания единой судебной власти. В России не один, а три Высших федеральных суда: Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. Рассмотрим, какие отношения между тремя высшими судами. Что было на практике? Поскольку иногда были расхождения между ними по вопросам по подсудности дел, были определенные расхождения и несколько раз принимались совместные постановления, например, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. В чем суть проблемы? Какие причины этих трений, этих противоречивых отношений?

СЛИВА: Это были совместные постановления пленумов Верховного Суда. Я вынужден говорить за них, я прошу прощение у них, потому что я не принадлежу к этим судам. Когда они видели противоречия, они принимали постановления, разъясняющие практику, давали рекомендации судам, как и что проводить. Где здесь причина? Почему здесь возникают некоторые трения? Я прямо отвечаю: причина в незавершенности законодательного регулирования статуса этих двух ветвей судебной власти. У нас нет пока Федерального конституционного закона о Верховном Суде России и о судах общей юрисдикции. У нас сегодня, к сожалению, нет специального законодательного урегулирования об административных судах или об административном судопроизводстве. Почему я говорю об этом? Потому что административные дела сегодня и в арбитражных судах присутствуют, и в судах общей юрисдикции. Это надо законодательно урегулировать. Здесь нужна воля Президента, в том числе Совета судей. Есть такой вопрос в судебском сообществе. Я думаю, что этот вопрос со временем будет решаться.

МАРИНО: Государственная Дума редко обращалась к Президенту РФ с постановлением, чтобы он своим указом урегулировал какие-либо конкретные отношения, например, награды и т. д. Как Вы относитесь к этой процедуре? Можно ли здесь отметить положительный своеобразный механизм делегирования со стороны Парламента к исполнительной власти?

СЛИВА: Я хочу Вам сказать, что у Президента есть нормотворческие функции, он может издавать указы. Конституция дает ему право.

Но Конституция ограничивает его сразу тем, что его указы должны соответствовать законам, федеральному закону, Конституции обязательно, это само собой. Отсюда проблема: может Государственная Дума обратиться? Наверно, может, но может и не обратиться. Президент по своей инициативе это может сделать. Но возникает уникальная ситуация. На это хочу обратить Ваше внимание. Когда нет закона и никакого урегулирования каких-либо отношений, а отношения близкие к такому уровню, то они требуют законодательного урегулирования. Президент иногда идет на принятие указа, понимая сам, что такого регулирования в законе нет, и он пишет, что указ действует до принятия федерального закона, регулирующего эти отношения. Конституционный Суд сталкивался с этой проблемой несколько лет назад и пришел к выводу, что есть такое решение. Помимо тех полномочий, которые есть у Президента по Конституции (касающиеся обороны и безопасности, целостности государства, защита суверенитета и гарантии прав и свобод) Конституционный Суд записал, что не исключены так называемые подразумеваемые полномочия, которые из Конституции прямо не вытекают. Но опять Конституционный Суд сказал, это его решение, что этот указ ни Конституции, ни федеральному закону не противоречит, если такое может быть оспорено в Конституционном Суде.

МАРИНО: Авторы Конституции установили в ст. 85/1 К. право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ до решения этого вопроса соответствующим судом. Логика статьи такая: речь идет о временном приостановлении, то есть временном до решения суда. То есть только за судьей остается последнее и окончательное слово в решении о том, действительно ли тот акт главы исполнительной власти противоречил или нет тем актам, которые были упомянуты в статье. Иными словами, здесь предусмотрели то, что вопрос должен был окончательным образом решиться именно судом, а не Президентом РФ, который мог бы исходить из политических соображений. А что на практике?

СЛИВА: Сейчас это не модно. Это было не редко в период президентства Ельцина, когда губернатор издавал что-то и запрещал вывозить, например, зерно в соседнюю область всем производителям зерна. Но Конституция запрещает ставить преграды перемещению товаров, услуг, финансовых средств. Тогда Президент в соответствии со статьей 85 издавал указ, где губернатор приостанавливал свое решение. Если ты хочешь, подай на меня в суд, пойдем в суд. У Президента Ельцина было примерно пятнадцать таких решений о приостановлении актов губернаторов. Ни один губернатор в суд не пошел.

МАРИНО: Еще авторы Конституции предусмотрели в пользу Президента РФ право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти и т. д. Так, как предусмотрено в ст. 85/1 К. Как Вы оцениваете эту статью?

СЛИВА: Но Президент - квазисудья, запомните, как бы судья. Приведу Вам пример. Есть один субъект Федерации - город Москва. Это город федерального значения, столица. Есть рядом Московская область. Вы знаете, на счет чего они долго спорили? Аэропорт – Шереметьево, это чья земля: города Москвы или Московской области. Они обратились к нам. А мы сказали, что мы, дорогие ребята, не будем рассматривать ваш запрос. Посмотрите статью 85, обратитесь к Президенту и попросите его провести согласительные процедуры.

МАРИНО: Вторым Президентом РФ издан 23 июля 2003 г. N.824 указ о мерах по проведению Административной реформы в 2003-2004 годах, направленный на повышение эффективной деятельности системы федеральных органов исполнительной власти. Как Вы считаете, какая должна быть главная концепция, главное направление этой административной реформы?

СЛИВА: Я не знаю, что это такое административная реформа. Я знаю, что такое Конституция Российской Федерации, а что такое административная реформа, если эта реформа затрагивает Конституцию, требует внесения поправок в нее, изменений, извините меня, это не административная, это конституционная реформа. Хотя сейчас, так называемая административная реформа, реформа исполнительной власти объявлена и идет.

МАРИНО: Значит, Вы считаете, что нельзя провести данную реформу принятием президентских указов?

СЛИВА: Это другой вопрос. Если это можно сделать с помощью указов, какое Министерство ликвидировать, а какое создать, такое право у Президента есть, Конституция ему позволяет. Но даже в этом случае такие указы должны быть очень четко зафиксированы в законодательстве с помощью поправок, желательно, чтобы это было сделано синхронно. Президент принимает, а потом через полгода – Дума. Но пока запросов таких не было, т.н. административная реформа пока еще продолжается.

МАРИНО: Счетная Палата, в рамках функций осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, проверяет и деятельность Президента РФ и, соответственно, его нормативные правовые акты, в том числе указы Президента в рамках вопросов использования федерального бюджета. Какова практика? Как Вы можете охарактеризовать работу этого органа?

СЛИВА: Счетная палата имеет право проверить расходы бюджетных денег, денег федерального бюджета у Президента, у Конституционного Суда, у Верховного Суда. Это его работа, это парламентский контроль, это орган парламента. Он вправе проверить эффективность, целесообразность расходования средств федерального бюджета. Хотя есть желание у Счетной Палаты быть не только парламентским, но и высшим государственным органом финансового контроля.

МАРИНО: Какие взаимоотношения на практике между Конституционным судом и Счетной Палатой?

СЛИВА: Мы деньгами не занимаемся.

МАРИНО: Они могут к Вам обратиться через депутатов?

СЛИВА: Да, через депутатов. Мы решаем исключительно вопросы права. У них есть вопросы целесообразности расходов, вопросы законности.

МАРИНО: Прокуратура РФ, Генеральный прокурор РФ, ст. 129 главы 7-й «Судебная власть» Конституции. Насколько данный орган близок к исполнительной власти? Давайте обсудим принцип и практику независимости органов Прокуратуры. Какова Ваша позиция?

СЛИВА: Это статья 129. Так получилось, что у нас есть несколько решений Конституционного Суда, касающихся прокуратуры Российской Федерации и генерального прокурора, где мы очень осторожно говорим, что, вероятно, прокуратура Российской Федерации близка к исполнительной власти, но пока таких реформ не было. В США есть генеральный прокурор. Кто он? Он Министр юстиции одновременно. Все понятно? Мгновенно все понятно? У нас еще есть традиция от царей, от советской власти, от КПСС. Посмотрим, как это будет развиваться, будет ли осуществляться реформирование прокуратуры Российской Федерации, например, соединение в лице прокуратуры расследования уголовных дел и одновременно надзора за расследованием. Я это считаю, мягко говоря, несерьезным. Получается, что ты контролируешь сам себя, но я твой начальник, и я тоже контролирую - это одно и то же.

МАРИНО: Какие возможные взаимоотношения наблюдались между Прокуратурой и Конституционным Судом?

СЛИВА: Прокурору иногда бывают непонятны наши решения, и он обращается с запросом о разъяснении. Мы такие разъяснения даем специально. Иногда оспариваются те или иные статьи закона о Прокуратуре. Мы говорим об этом, мы пытаемся уточнить в конституционном плане

компетенцию прокуратуры, кроме того, фактически на каждом нашем деле, где рассматривается конституционность того или иного закона, у нас всегда в зале сидит заместитель генерального прокурора, потому что они этот закон применяют, они следят за соблюдением законности. Мы даем письменные заключения и представляем практику, так как на нашем заседании сидит представитель Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, я не говорю про других. И вообще, в Конституционном Суде на всех заседаниях постоянно присутствует полномочный представитель Президента, Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства.

МАРИНО: Как Вы оцениваете новые структуры полномочных представителей Президента РФ в округах? В Конституции Вы не предусмотрели подобных структур?

СЛИВА: Я не хочу отвечать на этот вопрос. В Конституции нет таковых. У нас есть общий институт полномочных представителей Президента. Они есть в т. н. федеральных округах. В Конституции нет ни федеральных округов, ни полпредов в федеральных округах, ни закона такого федерального тоже не существует. Без комментариев.

МАРИНО: В научных дебатах внимание обращено на то, как в России нередко применяются законы, противоречащие обязательному для исполнения Россией международному законодательству, которое, как установили авторы Конституции, имеет приоритет перед внутренним правом. Проанализируйте, пожалуйста, проблему несоответствия федеральных законов международному законодательству. Какие решения можно найти в данной проблеме? Как можно избежать накопления применения подобных законов, противоречащих международному законодательству?

СЛИВА: Нет, я не думаю, что это накапливается. Я могу прямо сказать, что согласно статье 15 нашей Конституции, договор Российской Федерации, если он противоречит федеральному закону, то действует договор.

На столкновение здесь между федеральным законом и договором, но не между договором и Конституцией, потому что мы нашу Конституцию в обиду никому не дадим. Мы очень часто сталкиваемся с этим и применяем положения договора. В этом случае мы говорим, что соответствующее положение федерального закона не соответствует статье 15 Конституции, а также международному договору. У нас такого рода практики очень много, мы взаимодействуем с Судом по правам человека в Страсбурге. На этот счет с Советом Европы у нас особых противоречий нет. Об этом знают все правоприменители у нас, хотя это тяжелая проблема. Есть где-то далекий районный суд в Сибири, и он должен знать международные правовые нормы, это не так просто. Но дело идет к этому при помощи компьютеризации, с помощью базы данных и т. д. В наших

решениях, повторяю еще раз, ссылки на конкретные нормы международных договоров есть, включая общепризнанные принципы права.

МАРИНО: Очень близко находятся две статьи. Ст. 80, 1 абзац, где речь идет о том, что Президент – гарант Конституции, и поэтому он нейтральная фигура и за ним третий абзац, где Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Не думаете ли Вы, что эти две функции как бы нейтрального органа и активного политического деятеля просто несовместимы?

СЛИВА: Это Президент Российской Федерации, его качества про-верял народ при выборах. Это демократическая избирательная процедура. Если он нарушает законы, совершает преступления, есть институт от-решения от должности Президента. Но у нас пока не было такого факта. Например, в Южной Корее Президент остался. Конституционный суд сказал, что он прав, пускай будет Президентом. Полномочия Президента направлены на внутреннюю и внешнюю политику. Есть различные формы. Вы узнаете эти формы из предстоящего ежегодного послания Президента Парламенту. Там эти направления политики формулируются. Президент ежегодно выступает с бюджетным посланием. Бюджетное послание он адресует Правительству. Когда разрабатывается бюджет, можно адресо-вать Парламенту. Но вообще, формирование направления внутренней и внешней политики ведется через самые разные различные формы. Есть Госсовет, неконституционный орган, где совещаются губернаторы. Есть Совет Безопасности. Это конституционный орган по вопросам обороны и безопасности.

Если Президент придет к нам на Съезд судей российской Федерации, а там будет три тысячи судей, и выступит с докладом, как он видит раз-витие судебной системы. Эти формулы могут быть различными. Я хочу сказать Вам только одно, что в любом случае в вопросах внутренней и международной политики, в конечном счете, они должны опираться на правовые акты, правовые документы и высшие формы выражения поли-тики государства. Суть политики - Конституция, федеральные законы, но иногда это может быть указ Президента. Он утвердил какую-то ди-рективу или концепцию развития обороны, промышленности, скажем, его указ в поддержку малого бизнеса и т.д. Это должно быть в рамках Конституции, и согласно статье 90 указы Президента должны соответс-твовать Конституции и федеральным законам.

МАРИНО: Проблема финансирования судебной власти. Президентом РФ изданы некоторые указы, среди них, например, указ от 23 мая 1995-го года «О неотложных организационных мерах по ускорению проведения судебной реформы в Российской Федерации», в котором указывалось,

что Военные суды финансируются Министерством Обороны Российской Федерации, и еще указ от 15 сентября 1995 ого г. «Об обеспечении деятельности Конституционного суда Российской Федерации», в котором обеспечение обслуживания судей возлагалось на управление делами Президента Российской Федерации. Не могут ли таким образом создаваться механизмы влияния со стороны органов исполнительной власти на органы судебной власти? Окончательно ли решена проблема финансирования судебной власти, так как предусмотрено Конституцией?

СЛИВА: На управление делами Президента РФ и сейчас возлагается только обслуживание, а не финансирование. Финансирование производится из федерального бюджета, из федерального казначейства. Мы ежегодно, ежемесячно получаем на свое содержание. Если федеральное казначейство не даст нам денег, мы издадим ему приказ, (есть такой закон), который оно обязано выполнить. Все, что касается обслуживания: это автомобили, квартиры, судейская форма, расходы, наши кабинеты, содержание зданий - это другие дела.

МАРИНО: А не лучше было бы, чтобы вопрос обеспечения обслуживания судей входил бы в компетенцию внутренней структуры судебной власти, например, уже созданного Судебного Департамента при Верховном Суде?

СЛИВА: Я хочу вам сказать, что Судебный Департамент сегодня - это орган при Верховном Суде Российской Федерации. Суды общей юрисдикции, Арбитражный Суд и Конституционный Суд не имеют вертикальной системы, финансового обеспечения. Я не думаю, что это лучше. В завершении, я хочу сказать, что Конституционный суд - это единственный суд в Российской Федерации, который не просто первый. Нигде не сказано, что он главный суд, но решение Конституционного Суда окончательно и обжалованию не подлежит. Другие суды такой законной силы решения не имеют. Кроме того, у нас сложилась практика, и она подтверждена законами о статусе судей и рядом указов Президента, что ведущее место в судебной системе все таки занимает Конституционный суд, потому что он единственный, который имеет право судить законы, не людей, а законы. А косвенно через законы и люди получают защиту своих прав. Закон - это высшее доверие в этом смысле.

МАРИНО: А все таки приходилось ли иногда Президенту РФ издавать указы Президента РФ о реализации постановлений Конституционного суда, хотя теоретически эти акты слабее по юридической силе, чем сами Постановления КС РФ?

СЛИВА: Это было один или два раза. Я не против этого. Конституционный суд не должен выполнять свои решения. Это должны

исполнять другие, исполнительная власть. Сегодня механизмы реализации Конституционного суда заложены в самом законе о Конституционном суде. Там есть сроки, что обязано сделать правительство, какой срок предстоит Думе, что должна сделать Дума и т.д. Есть другой вопрос, вопрос самой конкретности решений Конституционного суда. В решениях конституционного суда записано, что ст. 20 закона н. 3 не соответствует Конституции. Здесь все ясно. Никто не имеет право его применять. А иногда бывает, что конституционный суд говорит, что она не противоречит при таких-то и таких-то условиях и т. д., и тут начинаются размышления. Я выступаю за более конкретное решение Конституционного Суда. Лучше отказать заявителем, чем сказать им что-то такое неопределенное. Решения должны быть ясные, конкретные, понятные.

МАРИНО: В намерениях авторов Конституции наблюдается юридическая сила двух нормативных актов, предусмотренных в самой Конституции. Конституция РФ предусматривает институт референдума. Хотя еще не было практики референдума в России. Сопоставим с теоретической точки зрения юридическую силу. Постановления Конституционного суда не важны по толкованию, по спору о компетенции и федерального закона, принятого на референдуме. Решение Конституционного Суда РФ окончательное и обжалованию не подлежит. Федеральный закон принят на референдуме и имеет особую юридическую силу, например, на него Президент РФ не может накладывать вето и т. д. Допустим, с точки зрения теории, что принимается один конкретный закон на референдуме, который не соответствует, или частично не соответствует предыдущему конкретному Постановлению Конституционного Суда РФ. Какой здесь выход из положения?

СЛИВА: У нас не было такого. Но я хочу Вам сказать одну простую вещь. 125 статья говорит: федеральный закон подсуден Конституционному суду, там нет оговорки, что кроме закона, который принят референдумом.

Конституционный Суд РФ постановил, что период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении всероссийского референдума и непосредственно участвовать в нем, должен, во всяком случае, составлять не менее 2-х лет, чтобы в пределах 4-х летнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов (Постановление от 11 июня 2003 года).

СТРАШУН БОРИС АЛЕКСАНДРОВИЧ

Член Конституционного Сопещения 1993 г.

Родился в 1929 г. Окончил международно-правовой факультет МГИМО в 1951 г. Около 10 лет работал в издательствах - «Юридическая литература» (тогда Госюриздат), затем «Международные отношения» (тогда Издательство ИМО) редактором и заведующим редакцией. В 1962 г. защитил кандидатскую диссертацию и перешел на работу в Высшую дипломатическую школу (ныне Дипломатическая академия), где работал до 1966 г. сначала старшим преподавателем, затем доцентом, преподавал зарубежное конституционное право. В 1966-1988 гг. работал старшим, затем ведущим научным сотрудником в Институте государства и права Академии наук СССР, по совместительству преподавал в МГИМО и некоторых других вузах. В 1978 г. защитил докторскую диссертацию, в 1982 г. утвержден в ученом звании профессора. В 1988 г. возглавил кафедру во Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне Московская государственная юридическая академия). В 1990-1993 гг. участвовал в разработке новой Конституции России как эксперт Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР, а затем как участник Конституционного совещания. Участвовал в разработке законопроектов - о выборах, о гражданстве, Федеративного договора, о Конституционном Суде. В 1992-2005 гг. работал в аппарате Конституционного Суда РФ, продолжая по совместительству руководить кафедрой в МГЮА. С марта 2005 г. только заведую кафедрой в МГЮА. Опубликовал примерно 300 работ по конституционному праву СССР, России, зарубежных стран.

МАРИНО: Уважаемый Борис Александрович, Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, в случае противоречия этих актов Конституции и в тех иных случаях, предусмотренных в ст. 85/2 К. до решения этого вопроса соответствующим судом. Статья Конституции недвусмысленно указывает на то, что окончательное решение вопроса принадлежит только одному органу: соответствующему суду.

Однако глава государства ни разу после приостановления акта не обратился в судебные органы. Приостановленные акты либо отменялись, либо приводились в соответствие с Конституцией Российской Федерации и законами органов государственной власти субъектов РФ так, как указал Президент РФ. Одновременно практика показала, что, как бы он ни был заинтересован, орган исполнительной власти субъекта РФ не будет оспаривать акт Президента РФ, фактически возглавляющего единую систему исполнительной власти в России, о таком приостановлении. Теоретически может быть, что приостановление, которое не оспаривалось, на самом деле было необоснованным. Как по логике Конституции и как на практике?

СТРАШУН: Предусматривается, что сначала должна состояться процедура согласования. Собственно сама процедура не прописана, и нормативно описать ее вряд ли возможно. Она не формальна, но попытка устранить разногласия должна иметь место, если высшее должностное лицо субъекта РФ считает возражения Президента необоснованными. На практике, однако, в сложившейся сейчас ситуации, трудно себе представить, чтобы какой-нибудь губернатор, который получает свою должность по существу от Президента, стал бы возражать Президенту. Поэтому необходимости в обращении к суду просто не будет.

МАРИНО: А в тех случаях, которые уже были на практике?

СТРАШУН: Надо сказать, что и раньше, когда руководители регионов избирались гражданами, региональные власти не стремились конфликтовать с центральной властью, потому что все-таки деньги и другие ресурсы получают оттуда, и не важно, какова партийная принадлежность руководителя региона.

МАРИНО: Давайте обратимся к конкретным примерам рассмотрения нормативных указов Президента РФ Конституционным Судом. Например, указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. об образовании министерства безопасности и внутренних дел РСФСР был признан неконституционным. А вообще, как в Конституционном Собрании обсуждался вопрос о возможности признания неконституционным указа Президента? Какова реальная практика оспаривания государственными органами указов Президента РФ?

СТРАШУН: Такая возможность с самого начала была предусмотрена в тексте еще первого Закона о Конституционном Суде РСФСР, причем это было первое дело, которое рассматривал Конституционный Суд 14 января 1992 г. Президенту Ельцину это не понравилось, но он сказал, что все-таки решение надо исполнять, потому что мы хотим, чтобы у нас была демократия. Указ действительно был отменен. Вообще же указы Президента РФ обычно не оспаривают, а Конституционный Суд может рассматривать только те акты, которые оспариваются. Если же нет обращения в КС даже при очевидной неконституционности акта, Конституционный Суд ничего не может сделать.

По Конституции РФ Президент обязан подписать и обнародовать федеральный закон в случае, если его вето преодолено Федеральным Собранием. Президент Ельцин пытался вернуть такой закон в парламент без рассмотрения, ссылаясь на нарушение парламентской процедуры принятия. Однако Конституционный Суд обязал его подписать и обнародовать закон, предусмотрев в своем постановлении, что после подписания и обнародования закона Президент может оспорить его конституционность, что Президент и сделал.

МАРИНО: Проанализируем вопрос руководства деятельностью некоторых министерств Президентом, а не Правительством РФ. По этому поводу был даже запрос от Государственной Думы в Конституционный Суд о признании не соответствующим Конституции указа Президента от 7 декабря 1998 г., предусматривающего переподчинение главе государства министра юстиции и федеральной службы налоговой полиции. Перевод министра юстиции и налоговой полиции в состав органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. По Вашему мнению, соответствует ли это статье 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»?

СТРАШУН: Тогда Конституционный Суд решил отклонить обращение Государственной Думы, потому что оно не отвечало критериям допустимости, а сам Президент этот указ отменил указом от 9 августа 2000 г. Но сейчас у нас службы налоговой полиции не существует, а что касается министерства юстиции, то оно находится непосредственно в подчинении Президента и сейчас.

Согласно действующей редакции, упомянутой Вами статьи 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юс-

тиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Президент РФ руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, указанных в части первой настоящей статьи и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств.

Президент РФ распределяет функции между вышеупомянутыми федеральными органами исполнительной власти, и в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы, может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит. Как известно, министерству юстиции были переданы некоторые функции, осуществлявшиеся ранее министерством внутренних дел, а служба налоговой полиции вообще отпочковалась от министерства внутренних дел, куда ее функции вернулись позднее.

МАРИНО: Обсуждался ли на Конституционном Совещании вопрос возможного руководства министерствами со стороны Президента РФ, а не Председателя Правительства?

СТРАШУН: Тогда нет, но дело в том, что это вообще было введено не Конституцией, а Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Впрочем, это не означает, что Председатель Правительства отстранен от участия в руководстве деятельностью соответствующих ведомств. Согласно статье 24 указанного конституционного закона, Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство, определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента основные направления деятельности Правительства, организует его работу, в частности представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении, распределяет обязанности между членами Правительства.

МАРИНО: Правильно ли, что некоторые министры подчинены Президенту, а не Председателю Правительства? Каково Ваше мнение по этому вопросу?

СТРАШУН: Дело в том, что все Правительство подчиняется Президенту и Президент может в любой момент отправить Правительство в отставку, ни у кого ни о чем не спрашивая. Поэтому, если Президент считает целесообразным непосредственно контролировать осуществление некоторых правительственных функций, то Конституции это, на мой взгляд, не противоречит. Другое дело, насколько это целесообразно с точки зрения организации управления. Можно иметь разные мнения, но вопрос этот, я бы сказал, схоластический, поскольку целесообразность определяет сам Президент.

МАРИНО: По российскому законодательству в случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд Российской Федерации может обратиться к соответствующим органам и к должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассмотрения дела в конституционном судопроизводстве. Могут ли иметь положительный аспект подобные обращения Конституционного Суда к соответствующим органам могут иметь положительный аспект? Как Вы оцениваете реальную практику вышеназванных обращений и реальную реакцию соответствующих органов?

СТРАШУН: Насколько я припоминаю, были такие случаи, когда Конституционный Суд обращался к органам власти субъектов РФ, и надо сказать, что не всегда они этому следовали, хотя и были к тому обязаны. Период утверждения государственной дисциплины только сейчас завершается, а с самого начала, когда все рушилось и создавалось заново, много было местных «князей», которые считали, что, коль скоро они выбраны народом, то как хотят, так и могут действовать.

МАРИНО: Как в Конституционном Совещании обсуждался вопрос трехкратного представления Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ в Государственную Думу? Как известно, в случае трехкратного отклонения кандидатур ст. 111/4 К. дает только один выход из положения: Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. В России есть и прецедент, когда Президент представлял трижды одну и ту же кандидатуру. Авторы Конституции исходили из логики представления разных кандидатур или как?

СТРАШУН: Когда проходило Конституционное Совещание, вообще об этом вопрос не вставал, это, насколько я помню, не обсуждалось совершенно. Но там много чего не обсуждалось, много деталей, потому что

времени было очень мало. Учитывая всю конституционную конструкцию власти, как она у нас сделана, я думаю, что решение Конституционного Суда по этому вопросу правильное. Ведь в принципе, Правительство - это орган Президента, это его команда, поэтому он должен решать, если у него возникает непреодолимый конфликт с Государственной Думой. Это вопрос политический, который должен быть разрешен политическими средствами: либо Президент согласится в конце концов с Думой, либо ее распустит, и посмотрим, что будет после выборов, какой будет политический состав новой Думы. Это уже вопрос не права, а чисто политики.

МАРИНО: Конституционный суд Российской Федерации может решать споры о компетенции между Президентом и иным органом судебной власти, например, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ. Даже теоретически Конституционный Суд может разрешать споры о компетенции между самим Конституционным судом и иным органом, например, Президентом РФ или другим? Как Вы к этому относитесь?

СТРАШУН: В принципе это возможно, только если речь идет о споре между Конституционным Судом и Верховным Судом, потому что с Президентом спор о компетенции невозможен: ведь он по существу орган исполнительной власти, как записано в Конституции. У суда же не административные, а юрисдикционные функции, и компетенция их пересекаться практически не может даже в административном судопроизводстве. Может быть один и тот же предмет воздействия, но само воздействие по природе своей различно.

С Верховным Судом бывали у Конституционного Суда противоречия, когда Верховный Суд пытался присвоить себе и другим судам общей юрисдикции функции Конституционного Суда. На этот счет было постановление Конституционного Суда, который дал общеобязательное толкование соответствующих норм Конституции, и на базе этих норм, истолкованных Конституционным Судом, разрешался вопрос.

МАРИНО: Давайте еще раз обсудим чисто теоретический правовой вопрос, который от реальной практики далек. Президент РФ может отменить конкретное постановление Правительства, противоречащее указам Президента РФ. Теоретически Правительство может не соглашаться с решением Президента и обращаться в соответствующий Суд, который устанавливает, что действительно постановление Правительства не противоречит указам Президента. Намерение авторов Конституции - дать и Правительству возможность самозащиты от Президента РФ и оспорить его акт в суде. Какова реальная практика возможной самозащиты Правительства?

СТРАШУН: Такое дело было бы подведомственно Верховному Суду, но я думаю, что такая ситуация невероятна, потому что, в принципе, Правительство не должно защищаться от Президента, потому что оно орган Президента. Если оно станет конфликтовать с Президентом, он просто отправит Правительство в отставку.

МАРИНО: Как авторы Конституции представляли тогда правовые отношения Президента РФ с главами исполнительной власти субъектов РФ? От конкретных примеров перейдем к общему анализу: указом Президента от 14 августа 1996 г. об ответственности должностных лиц, допустивших обострение кризиса в теплоэнергетическом комплексе Приморского края, губернатор края был предупрежден о неполном служебном соответствии занимаемой должности. Еще указом от 6 апреля 1998 г. о Складове глава государства объявил выговор губернатору Нижегородской области за неудовлетворительную работу по обеспечению законности при проведении выборов мэра города Нижний Новгород. И как эта практика соответствовала законодательству того периода?

СТРАШУН: Дело в том, что существует вертикаль исполнительной власти в пределах федеральной компетенции. По этой линии Президент, естественно, является начальником по отношению к губернаторам, но Президент обязан также исполнять ст. 80 Конституции, согласно которой он является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. То есть здесь, по сути дела, эти конституционные свои функции он и выполнял, а если прямо такие полномочия за ним не записаны, они выводятся из этих функций.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос правовых отношений Президента РФ с представителями государственной власти ниже уровня субъекта РФ, и вопрос контроля законности над ненормативными указами Президента РФ. Конкретный пример: Президент издал указ 23 декабря 1994 г., которым был освобожден от должности мэр Владивостока, и затем Хамовнический межмуниципальный суд города Москвы признал незаконным этот указ Президента РФ. В конечном итоге Черепков В.И. восстановился в прежней должности. Каков Ваш комментарий?

СТРАШУН: Но дело в том, что вертикаль исполнительной власти распространяется только до уровня субъектов федерации, а Черепков был ниже. Он был мэром города, следовательно, органом не государственной власти, а местного самоуправления, и действительно Президент не имел права его освобождать от должности. Во всяком случае, никакими зако-

нами это не было предусмотрено. Если там что-то такое чрезвычайное произошло, то можно было бы объявить чрезвычайное положение, но этого не было.

МАРИНО: Судебная власть в сфере, относящейся к гражданским и административным делам, осуществляется двумя самостоятельными судебными системами: судами общей юрисдикции и арбитражными судами во главе с Высшим Арбитражным Судом. От этого могут возникнуть элементы дуализма, дублирования и тогда проблемы в вопросах подсудности.

СТРАШУН: Законодатель всячески стремится разграничить юрисдикцию ветвей судебной власти, чтобы не было пререканий о подсудности. Арбитражные суды должны рассматривать только хозяйственные споры, и субъектами таких споров, участниками могут быть только лица, которые занимаются хозяйственной деятельностью. Обычный гражданин с этим не связан, и он идет в суд общей юрисдикции.

МАРИНО: Конституция предусматривает деятельность Центральной избирательной комиссии? Какие полномочия члены Конституционного Собрания предусмотрели для данного органа?

СТРАШУН: О Центральной избирательной комиссии вообще не говорили.

МАРИНО: Какие правовые отношения должны быть между ЦИК и избирательной комиссией субъекта РФ? Давайте обсудим конкретный пример: ЦИК в 2002 г. своим властным решением отменила решение Красноярской избирательной комиссии по выборам губернатора края и, опираясь на итоги голосования, выдала мандат губернатору. Как Вы это оцениваете?

СТРАШУН: Но она действовала на основе закона, закона о выборах, у нее никакого другого основания не было. Центральная избирательная комиссия – это, собственно говоря, орган, о котором в Конституции ничего не говорится. Тогда никто не вспоминал и не думал об этой Центральной избирательной комиссии, потому что вообще даже не очень себе представляли, что и как будет с регулированием выборов. Передали все законодателю.

МАРИНО: Существует ли необходимость в более детальном урегулировании статуса, функций и компетенции ЦИКа?

СТРАШУН: Представляете, что статус ЦИК определяется не каким-то специальным законом о ней, не каким-то специальным органическим законом, а он определяется законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации, то есть законом, изданным совершенно по другому вопросу. Конечно, нужен специальный закон, более того, учитывая реальную роль ЦИК, это должен быть федеральный конституционный закон, но пока законопроектов нет.

МАРИНО: Ст. 85/1 Конституции РФ не дает право Президенту РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между высшими органами государственной власти РФ, а только между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Но тем не менее, на практике они имели место. Как Вы это оцениваете?

СТРАШУН: Но дело в том, что всегда лучше договориться, чем судиться, потому что хотя в принципе в суд можно обратиться по любому вопросу, однако сама судебная процедура громоздка, она дорогостоящая. И лучше решить вопрос, как говорится, миром, причем это не только у нас. Японцы, насколько я знаю, такие же.

МАРИНО: Назначение судей Конституционного Суда и других судов федеральных. Как на Конституционном Собрании Вы представляли себе процесс представления Президентом РФ Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей судов, указанных в ст. 83/е К.? Практика показывает, что Президент предлагал Совету Федерации ту же самую кандидатуру дважды и даже трижды. Если участие Совета Федерации предусмотрено, и этот орган не принимает кандидатуру, а Президент РФ возвращается к этой кандидатуре, то таким образом, не отсутствует ли логика взаимосогласования, построенная разработчиками этой конкретной статьи Конституции?

СТРАШУН: Это было, когда речь шла о судьях Конституционного Суда. Но и это - вопрос целесообразности. Может же получиться так, что в Совете Федерации присутствует не весь его состав, а какая-то часть, а через две недели, когда Президент снова предложит ту же кандидатуру, на заседание придут те, кого тогда не было, и у него может оказаться нужное большинство. Так может получиться, это нормальное явление. Но надо сказать, что вначале Ельцин такое повторное представление практиковал, а потом перестал. Если предложенный кандидат не проходил, он уже предлагал другого.

МАРИНО: Конституция Российской Федерации четко установила (ст. 125/5 К.) право Конституционного Суда давать толкование Конституции РФ. Существуют разные правовые позиции по вопросу о толковании закона. Что Вы думаете по этому вопросу?

СТРАШУН: В принципе толковать должен тот орган, который издал акт, потому что он лучше всех знает, что он хотел. А что касается Конституции, то Конституция принималась народом, она принималась на референдуме, поэтому не было никакого органа, который принял эту Конституцию, и мог бы дать ее положениям аутентичное толкование. Естественно, что в этой ситуации толкование было передано Конституционному Суду, больше некому было это передать.

Федеральному закону дает толкование Федеральное Собрание, причем в форме нового закона. Оно разъясняет, конкретизирует, но это все равно имеет форму закона, это должно пройти обе палаты и нуждается в подписании Президентом.

МАРИНО: Каково Ваше мнение по поводу судебной реформы? Какие проблемы внутри судебной власти требуют немедленного решения?

СТРАШУН: Пока что движение медленное, больше разговоров, чем дела. Реформа необходима, но проблема главная не в том, какой возраст и стаж будут иметь судьи, какая будет процедура. Это все важно, но главная проблема заключается в том, чтобы подготовить новый корпус судей, а с этим пока не видно никакого выхода. Нужно, чтобы людей учили, учили те, кто знает, как должно быть, а основная масса преподавателей юридических вузов, пока что толком этого не знает, она знает, как было в советское время, и ничего другого они не знают. Они не знают иностранных языков и не могут узнать и оценить зарубежный опыт, либо знакомятся с ним из вторых или из третьих рук. Опять же надо иметь в виду, что не всякий зарубежный опыт можно так взять и поставить на российскую почву. Попытки такие нередко оказываются очень неудачными, с большими потерями. Например, у нас ощущается какая-то эйфория в отношении суда присяжных, но ведь не случайно в той же Англии, в США присяжные рассматривают очень небольшую часть дел, а у нас это мало кто знает.

МАРИНО: Не могли бы Вы дать оценку работе Конституционного Сопения. Как Вы оценили президентский проект, который в апреле 1993 г. был представлен для рассмотрения на Конституционном Сопении? И как последующую работу над этим проектом членов данного органа? Какова главная заслуга Конституционного Сопения? Имело ли, по Вашему мнению, положительный аспект то, что в работе этого органа рассматривался и проект Конституционной комиссии?

Какое мнение было у Вас по поводу формы правления в России? У Вас была другая позиция?

СТРАШУН: Нет, у меня не было, по правде говоря, других позиций. Дело в том, что первоначально в течение двух с половиной лет я участвовал в подготовке проекта Конституции, который разрабатывался Конституционной Комиссией. Я принадлежал к большинству рабочей группы, которое выступало за президентскую республику по типу США, полагая, что при этой форме правления законодательная и исполнительная власти вынуждены сотрудничать, поскольку ни одна из них не может ликвидировать другую. События сентября-октября 1993 г. показали, что эта модель нам не подходит. Оказалось, что мы сотрудничать не умеем, мы обязательно хотим оппонента нашего устранить. Если противник - Президент, так пусть он уйдет в отставку, а если противник - Парламент, то его надо разогнать. Вот только так понималось разрешение конфликта между властями в массе нашей политической элиты. Поэтому когда была предложена другая модель - смешанной республики французского образца, соединяющей реальную президентскую власть с элементами парламентаризма и позволяющей разрешать конфликты конституционным путем, конечно, мы это поддержали, потому что отрицательный опыт уже имели.

Да, Конституционное Совещание сыграло положительную роль, и главная его заслуга в том, что так называемый президентский проект, представленный в апреле 1993 г., сколоченный наспех людьми, близкими к Президенту, но не знавшими конституционного права, был Конституционным Совещанием очень сильно исправлен. Конституционное Совещание включило в проект Конституции очень много из проекта Конституционной Комиссии и, таким образом, удалось сделать более или менее сбалансированный текст. Это я считаю главной заслугой Конституционного Совещания, потому что оно не позволило в другую крайность броситься.

МАРИНО: Конституцией РФ не предусматривается ни Государственный Совет, ни полномочный представитель Президента в округах. Как Вы оцениваете новую практику? Шла ли речь тогда в Конституционном Совещании о подобных государственных органах?

СТРАШУН: Об этом вообще речи не было, хотя Президент имел своих представителей в субъектах федерации. Во всяком случае, практика эта опять-таки диктуется в основном соображениями политической целесообразности. Конституции она не противоречит. Ни одно решение об организации власти из тех, которые были приняты и в период Ельцина и потом уже при Путине, за пределы Конституции не выходит. В Конституции, к сожалению, многое не сказано. Я считаю, что это дефект Конституции, потому что в такой стране, как наша, где нет традиций политической и правовой культуры, конституция должна быть подробной,

примерно как в Бразилии, но, к сожалению, не было времени. Ситуация была настолько напряженной, что оставаться без Конституции вообще было очень опасно - просто грозила гражданская война. Поэтому срочно была нужна Конституция, ну хоть какая-нибудь, ну вот та, которая получилась. Она имеет, конечно, свои недостатки и существенные, но, в принципе, она вполне приемлема и, насколько я знаю, она положительно была оценена западными экспертами. Другое дело, что надо, чтобы она последовательно реализовывалась, а с этим у нас пока обстоит еще плохо, даже очень плохо временами, но не во всем. В отношении, например, организации власти еще более или менее терпимо, а вот в отношении прав человека есть слишком много еще проблем.

МАРИНО: А роль Федерального Парламента не ослаблена по Вашей Конституции?

СТРАШУН: Роль Парламента по нашей Конституции не велика, но если мы сравним ее с ролью парламента Великобритании, я не думаю, что будет большая разница, потому что и там Правительство практически командует Парламентом и у нас также, но и никто не говорит, что это не демократично. Возьмите Германию, там похожая ситуация, и думаю, что у Вас в Италии тоже.

МАРИНО: Порядок формирования Совета Федерации уже несколько раз менялся. По Конституции в Совет Федерации входят и по одному представителю от исполнительного органа государственной власти субъектов РФ. Как на Конституционном Собрании обсуждались такие вопросы? И как Вы относитесь к этому решению?

СТРАШУН: Я к этому отношусь не очень хорошо. Дело в том, что это было уже после Конституционного Собрания. Конституционное Собрание закончило работу 30 октября 1993 г., а проект Конституции, который был вынесен на референдум, был опубликован только 12 ноября, за месяц до референдума. Тот текст, который утвердило Конституционное Собрание, был другой в этой части. Там предусматривалась американская модель, и первые выборы были именно тоже такие: члены Совета Федерации избирались гражданами по два от каждого субъекта федерации, в общем как в Америке. После окончания работы Конституционного Собрания были внесены еще поправки, очевидно Президентом, но я думаю, что на него было оказано давление. Тот текст, который выходил из Конституционного Собрания, - это не на сто процентов текст, который был вынесен на референдум, а примерно процентов, может быть, на 95 или чуть больше.

ТОПОРНИН БОРИС НИКОЛАЕВИЧ

Член Конституционного Сопоставления 1993 года.

Родился 29 декабря 1929 г. в г. Москве в семье служащего. В 1952 г. окончил юридический факультет Института международных отношений МИД СССР. В 1955 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук, в 1965 г. – на соискание ученой степени доктора юридических наук, в 1966 г. присвоено звание профессора. С 1987 г. – член-корреспондент АН СССР, с 1991 г. – действительный член (академик) Российской академии наук.

В Институте права АН СССР, ныне Институте государства и права РАН с 1952 г. являлся последовательно аспирантом, младшим научным сотрудником, старшим научным сотрудником, ученым секретарем, заведующим сектором, заместителем директора, с 1989 г. по март 2004 г. – директором Института. В настоящее время является научным руководителем Института.

С 1962 по 1967 гг. – заместитель Главного ученого секретаря Президиума АН СССР.

С 1987 по 1989 гг. – заместитель Академика-секретаря Отделения философии и права АН СССР.

С 1992 г по 2004 г. – Академик-секретарь Отделения философии, социологии, психологии и права РАН.

В круг научных интересов входят проблемы правового государства и федерализма, разделения властей, конституционного права России, информационных технологий в управлении, а также новых направлений – европейского права, налогового права России.

В рамках производимых исследований опубликовано более 200 научных работ как в России, так и за рубежом.

Член Научного Совета Безопасности Российской Федерации, Научного Совета Министерства иностранных дел, Комиссии по координации законодательной деятельности (совместный орган Государственный Думы, Совета Федерации и Президента РФ) Комиссии по правовой реформе в субъектах РФ (при Президенте РФ) и др.

С 1992 г. – профессор и ректор Академического правового университета.

Президент Российской ассоциации содействия Совету Европы, Президент Международной ассоциации евро-атлантического сотрудничества, Президент Общества «Россия-Польша».

Неоднократно выступал с лекциями в университетах США, Германии, Японии и др. Стран.

Лауреат международной премии А. Фон Гумбольдта, Почетный профессор Университета г.Киото (Япония), член ряда международных юридических ассоциаций.

Женат, имеет двух сыновей.

МАРИНО: Борис Николаевич, хотелось бы с Вами обсудить вопрос формы правления в России и, в общем, вопросы реализации Конституции РФ. Ссылаясь иногда на Ваши правовые позиции, предложенные во время работы Конституционного Совещания, давайте проанализируем намерения авторов Конституции РФ в разработке некоторых статей Конституции РФ. Например, в рамках работы Конституционного Совещания Вы предлагали такую точку зрения по вопросам совместной эффективной работы двух палат Федерального Собрания: «...совместное заседание необходимо, потому что для решения чрезвычайно важных, наиболее важных вопросов для всей страны нужно, чтобы решения принимались обеими палатами». Как известно, была поддержана совсем иная позиция, предусматривающая концепцию разведенных палат Парламента. Насколько разведены за эти годы палаты Российского Парламента по Конституции, и на основании реальной практики?

ТОПОРНИН: Сегодня, исходя из текста действующей Конституции и практики ее применения, можно было бы сказать, что моя точка зрения не была воспринята. Действительно, палаты Федерального Собрания – Государственная дума (российские анналы нижней палаты) и Совета Федерации (верхняя палата) почти полностью разведены. Они встречаются друг с другом только один раз в году, когда совместно заслушивают ежегодные послания Президента Российской Федерации. При этом послания не бюджетные, никакие акты по ним не принимаются. В Конституции предусмотрена еще возможность заслушивания Федеральным Собранием посланий конституционного Суда Российской Федерации, но на практике эта возможность пока еще ни разу не была реализована.

Однако, я хотел бы сказать, что как во время подготовки Конституции, так и сегодня, я остаюсь при том мнении, что палаты Федерального Собрания решают свои собственные задачи в соответствии с установленным порядком – будут действовать более эффективно, если будут налажены каналы и методы взаимодействия и сотрудничества. Сегодня – это согласительные комиссии, участие совета Федерации в подготовке законов, другие совместные акции. Палаты действительно заседают раздельно, но парламент – это Федеральное собрание в составе двух палат.

МАРИНО: Статья 78/4 Конституции РФ, установившая, что Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ. Вы предлагали в рамках работы Конституционного Совещания такую позицию: «Получается так, что Президент обязан принимать меры, Правительство обязано принимать меры, а остальные госу-

дарственные органы могут оставаться пассивными. Поэтому здесь запись только в адрес Президента, только в адрес Правительства с точки зрения системного подхода к власти, кажется недостаточной». Не могли бы Вы дополнительно прокомментировать эту позицию? То есть в этой статье действительно не предусматривается ни участие Конституционного Суда и иных федеральных судов, ни участие Парламента и т. д., а только конкретные органы исполнительной власти уполномочены обеспечить осуществление полномочий федеральной государственной власти. Данное положение теоретически, в случае конфликта между высшими органами государственной власти, не могло бы играть на самом деле в пользу Президента РФ, например, по отношению к иным органам, то есть иным сторонам теоретизированного конституционного конфликта? Какие были намерения разработчиков концепции этой статьи? Какой реальный потенциал данной нормы?

ТОПОРНИН: В Вашем вопросе, в сущности, заложена идея ответа. Я действительно исходил из того, чтобы в осуществлении полномочий федеральной государственной власти активно участвовали все властные институты государства. Это обязанность не только президента РФ и Правительства. Идея скоординированных усилий институтов государственной власти была в известной мере отражена в последующих частях Конституции, трактующих вопросы организации и деятельности Федерального Собрания и судебной системы. В данной статье имеется в виду в первую очередь функции Президента РФ. Ведь Россия – президентская республика. Конституция наделяет Президента РФ всеми необходимыми полномочиями, позволяющими ему обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие в рамках единой системы органов государственной власти. Характерно, что по Конституции 1993 г. Президент РФ – это глава государства, а не только глава исполнительной власти или высшее должностное лицо в стране, как об этом говорилось в предшествующей российской Конституции. Назначение Президента РФ в том и состоит, чтобы обеспечивать устойчивость, взаимодействие и целеустремленность всего многозвенного и разноразовного механизма власти, способствовать раскрытию его потенциала, выводя с его помощью страну из сложных, порой кризисных ситуаций.

МАРИНО: Вы предлагали такой тезис: «Мы должны дать возможность судам на основе обобщения их собственной практики, ... выдвигать предложения о том, чтобы урегулировать тот или иной вопрос тем или иным способом. Не закон писать, а выдвигать инициативные предложения». Как Вы можете прокомментировать эту позицию? Какова должна быть сила, по Вашему мнению, высших органов судебной власти? По Конституции (ст. 104/1 К.) право законодательной инициативы прина-

длежит также Высшим федеральным судам РФ по вопросам их ведения. С другой стороны, этим высшим федеральным судам Конституция (ст. 134 К.) не дает права, в отличие от иных выше федеральных органов, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Как бы Вы могли прокомментировать статью 134 К.?

ТОПОРНИН: Я был и остаюсь поборником сильной, независимой и авторитетной судебной власти в стране: без этого нет и не может быть настоящего правового государства. Более того, я полагаю, в отличии от ряда моих коллег, что судебная практика должна быть признана у нас, в принципе, в качестве одного из источников права. Такой подход все еще трудно воспринимается даже среди юристов, поскольку считается, что в странах континентального права, а Россия именно таковой и является, суды не творят, а только применяют право. Я не раз выступал за то, чтобы решения всех трех высших судов Российской Федерации, а именно Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда, уже теперь рассматривались в установленных пределах как источники права. Это – потребность времени, усложнения и увеличения масштабов тех отношений, которые регулируются правом.

Что же касается соотношения ст. ст.104 и 134 Конституции, то я не вижу здесь противоречий. Перечень субъектов права вносить предложения о конституционных поправках и пересмотре Конституции сокращен по сравнению с перечнем субъектов права «простой» законодательной инициативы, по моему мнению, вполне объективно. На основе собственного опыта Россия предпочла иметь жесткую Конституцию, ограничивающую возможности ее реформирования. Последующие годы конституционной практики не дают сигнала о том, что такой подход надо пересматривать.

МАРИНО: Насколько по Конституции Правительство является самостоятельным органом исполнительной власти? Насколько российская форма правления приближена в действительности к классической полупрезидентской форме правления?

ТОПОРНИН: Правительство самостоятельно настолько, насколько это оправдано Конституцией и подтверждено практикой государственного развития. Стоит только напомнить, что именно Правительству Конституция вверяет осуществление исполнительной власти в стране, именно Правительство возглавляет соответствующую систему органов исполнительной власти. В России есть ФКЗ «О Правительстве РФ», подробно регламентирующий пределы полномочий, формы и методы его деятельности, его ответственность.

Говоря о самостоятельности Правительства, необходимо иметь в виду, что оно существует и функционирует в условиях президентской

республики. Очень часто Россию относят, с точки зрения сложившейся научной классификации, к разряду так называемой полупрезидентской республики, сравнивают в этом отношении Россию с Францией. Действительно, в организации власти у обеих стран есть общие черты, в частности, как раз то, что имеется обособленное правительство, возглавляемое не непосредственно Президентом, а премьер-министром. Само понятие «полупрезидентская республика» отнюдь не означает ослабление собственно президентской власти. У нас в России закреплён институт достаточно сильного президента, а не какого-то «полупрезидента». Я бы даже сказал, что институт российского Президента особенно наглядно демонстрирует такое положение. Именно Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики страны, а Правительство обеспечивает реализацию этой политики. Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и других органов государственной власти.

МАРИНО: Конституция РФ среди правовых нормативных актов предусматривает и конституционные федеральные законы. Остановимся на вопросах классификации нормативных правовых актов. Вы предлагали следующую позицию: «конституционный закон имеет силу Конституции. Во всем мире это так». Не могли бы Вы подробнее проиллюстрировать Ваше выступление того времени? Какова в России нормативная сила в теории и на практике данных нормативных правовых актов?

ТОПОРНИН: Спор тогда шел больше о терминологии. Я говорил, что наш конституционный закон не закон, который меняет Конституцию и не имеет силу Конституции. Конституционный закон - это очень условное название. Просто мы не могли выбрать тогда другое более подходящее название. Единственный смысл этого названия состоит в том, что конституционные законы принимаются по вопросам, которые прямо указаны в Конституции.

МАРИНО: А как должно быть на самом деле? Какие нормативные акты в России ближе по юридической нормативной силе Основному Закону России?

ТОПОРНИН: Я думаю, что на уровне Конституции закон о поправке к Конституции. Больше этому закону подходит название конституционный. А ФКЗ – это не конституционный закон. Отличия конституционного закона от простого закона состоит лишь в том, что конституционный закон принимается двумя третями депутатов. Но, повторяю, этот конституционный закон не имеет юридической силы, даже близкой к Конституции. Я уже не говорю, что он на одном уровне с Конституцией.

Закон о поправках к Конституции вносит изменения в Конституцию. Принята поправка, значит, меняется Конституция. А конституционный закон и замахиваться не может на Конституцию, ему и думать об этом нельзя.

МАРИНО: Рассмотрим иной нормативный акт: закон, принятый на референдуме. Такой практики еще не было, но в теории, конечно, может быть. Как классифицировать данный нормативный акт в иерархии нормативных правовых актов?

ТОПОРНИН: Порой мне приходится слышать, что в России нет практики проведения общегосударственного референдума. Однако, сама Конституция 1993 г. была принята именно таким образом. Еще в 1995 г. был принят ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», который с поправками, внесенными в 2002 г., действует вплоть до настоящего времени.

Для того, чтобы классифицировать референдум в системе правовых актов, стоит напомнить, что это высшее непосредственное выражение воли власти народа. Референдум проводится на принципах, во многом аналогичных основам избирательного права. Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и действует на всей территории Российской Федерации. Оно не нуждается в чем-либо дополнительном утверждении, его не вправе отменить ни один орган власти, включая Президента и Федеральное Собрание. Изменить или отменить решение, принятое на референдуме, возможно только на новом референдуме.

Возможно, что для реализации решения, принятого на референдуме, требуется принятие дополнительного правового акта. Это уже не право, а обязанность того или иного федерального органа государственной власти.

Место правового акта, принятого на референдуме, предопределяется его вопросами. В общественном порядке только на референдуме может быть принята новая Конституция, т.е. самый главный закон государства. Референдум проводится также по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Кроме вида закона, естественно, свою роль играет тот факт, что он принят путем всенародного голосования.

МАРИНО: Заключительные и переходные положения Конституции: Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства РФ. Каковы были намерения разработчиков этой нормы? По каким реальным причинам это положение было предусмотрено только по поводу депутатов Государственной Думы первого созыва? Как Вы вообще относитесь к тому, что депутат может быть одновременно и членом Правительства?

ТОПОРНИН: Сегодня я могу сказать, что в современных условиях мне больше нравится, когда член правительства не является депутатом. Так легче иметь профессиональное правительство, которое меньше зависит от событий в политической жизни, дает возможность привлекать в правительство самых сильных специалистов, независимо от партийной принадлежности. Ни Президент, ни Председатель Правительства не связаны политическими, партийными рамками.

МАРИНО: Какова была Ваша позиция по вопросу создания такого специфического органа: Высшего судебного Присутствия?

ТОПОРНИН: Действительно, во время работы над проектом Конституции 1993 г. не раз вносились предложения о создании высшего Судебного присутствия. Эти предложения поддерживались президентом Ельциным. Верховное судебное присутствие замышлялось как орган, призванный решать споры, которые могли возникать между тремя высшими федеральными судами (Конституционный суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд), а также для разработки положений, обобщающих судебную практику.

У меня с самого начала было отрицательное отношение к такому предложению. Оно явно расходилось с идеей специализации судов, ибо вело к созданию нового судебного учреждения, стоящего над ветвями судебной власти. Появился бы суперсуд и даже суперквазисуд, который усложнял бы, затруднял и замедлял функционирование судебной системы. Даже предварительное обсуждение вопросов о составе и полномочиях высшего судебного присутствия вылилось в нескончаемые споры и трудно согласуемые компромиссы.

МАРИНО: Как Вы считаете, как должно идти правильное развитие административной юстиции?

ТОПОРНИН: По моему мнению, развитие административной юстиции в России идет замедленными темпами. Нельзя сказать, что административные дела в судах не рассматриваются. Таких дел очень много. Более того, административные споры попадают как в суды общей юрисдикции, так и в арбитражные суды. Но административной юстиции как отдельной подсистемы судебной власти еще нет. А она очень нужна. Прежде всего, в интересах защиты прав и свобод человека в борьбе с бюрократией, произволом чиновников. И, конечно, для усиления контроля за функционированием огромного управленческого государственного механизма, повышения качества его работы.

Сегодня предпочтение отдается программе становления административной юстиции, которая подготовлена Верховным Судом РФ. Предполагается, что административные суды будут созданы, начиная с

уровня районов. Таких единиц административного деления в стране много - свыше 2 тыс. Административные суды намечено создавать на каждые 4-5 районов. Это будут межрайонные суды. Следующий уровень - окружные административные суды. Их будет немного - 10 на всю Россию. Наверху окажется Коллегия по административным делам в составе Верховного Суда РФ. Иными словами административная юстиция будет развиваться в рамках системы судов общей юрисдикции. Хорошо это или плохо?

Время покажет. Но уже сегодня остается минусом раздробленность намечаемой системы. Ведь значительная часть административных дел окажется в арбитражных судах. Не стоит ли пойти дальше и полностью выделить административную юстицию как из судов общей юрисдикции, так и из арбитражных судов. Конечно, создание обособленной административной юстиции дело хлопотное. Нужны немалые деньги. Потребуется новые, высококвалифицированные кадры. Нельзя обойтись без нового административного законодательства, как материального, так и процессуального. Но без умелой, эффективной административной юстиции судебная реформа, которой власти в России придают огромное значение, вряд ли может считаться завершенной.

Хотелось бы добавить, что создание административной юстиции было, в принципе, предусмотрено Конституцией 1993 г., установившей, что судебная власть в России осуществляется посредством не только конституционного, гражданского, уголовного, но и административного судопроизводства. Словом, это дело – решенное. Больше споров вызывают другие предложения, идущие в направлении специализации судебной системы. Имеется в виду становление ювенальной юстиции, налоговых, патентных судов и др. Вероятно, на практике это будет следующей волной специализации, так что подробно говорить о них сегодня преждевременно.

МАРИНО: Распоряжения Президента РФ. Конституционалисты обратили внимание на то, как можно обнаружить некоторые распоряжения Президента РФ, имеющие де-факто нормативный характер. В какие судебные инстанции можно оспорить подобного типа распоряжения Президента РФ?

ТОПОРНИН: Надо сказать, что в вопросе отражена реальная проблема судебного контроля за конституционностью указов Президента РФ. Если порядок такого контроля за нормативными указами был достаточно четко определен в самой Конституции и Федеральном конституционном законе «О Конституционном суде РФ», то в отношении ненормативных указов несколько лет сохранялась правовая неясность.

Как известно, судебный контроль за нормативными указами Президента РФ - это прерогатива Конституционного суда РФ. Именно

данный Суд проверяет соответствие президентских указов Конституции РФ. При этом Конституционный суд решает исключительно вопросы права и не должен вторгаться в политические соображения.

Ненормативные указы Президента РФ оставались вне судебного контроля до 1995 г. С принятием нового закона об арбитражных судах и Арбитражно-процессуального кодекса осуществление такого контроля за ненормативными указами вошло в сферу деятельности Высшего арбитражного суда РФ. Но речь идет не о всех ненормативных указах, а только о тех, которые касаются прав и законных интересов организаций и граждан. Еще одно ограничение для Высшего арбитражного суда состоит в том, что он рассматривает ненормативные указы в крайне важной и большой, но одной сфере жизни - в экономике.

Ненормативные акты Президента могут быть оспорены и в Верховном суде РФ. Так, в этот Суд можно обращаться в случаях увольнения руководителя органов местного самоуправления, нарушения ряда прав и свобод военнослужащих и т.п. Но и здесь нет безграничного права оспаривания ненормативных указов.

МАРИНО: Закон и международный договор. Есть законы, которые в соответствии с Конституцией не применяются, потому что установлены иные правила международным договором РФ. Как решить проблему? Остается ли в правовом поле нормативный акт, который официально еще действует, но не применяется? Должен ли законодатель решить судьбу такого закона? В чем выход из положения? Что происходит на практике?

ТОПОРНИН: Конечно, законодатель должен решить судьбу такого закона. Если по разным причинам тот или иной закон не работает, законодательная власть не может быть пассивной. Законы и право в целом - это такой инструмент, который может помогать, может мешать, а может быть просто пассивным, не регулятором, а наблюдателем. Мы хотим, чтобы право помогало, но это получается не всегда.

МАРИНО: Конституционный суд по Конституции проверяет конституционность не вступивших в силу международных договоров. Здесь авторы Конституции предпочитали установить предварительный контроль. Фактически никогда не были оспорены международные договоры. Государственные органы, уполномоченные Конституцией обратиться в Конституционный суд, не оспорили данных актов. Конституционный суд не мог по собственной инициативе рассматривать ни одного международного договора.

Давайте обсудим такой вопрос: теоретически допустим, что существует международный договор, уже вступивший в силу, и что данный договор на самом деле не соответствует вышестоящей Конституции (не соответс-

твующие Конституции Российской Федерации международные договоры не подлежат введению в действие и применению). Как реально обеспечить провозглашенное в Конституции верховенство самой Конституции по отношению, в том числе, и к международным договорам?

ТОПОРНИН: Но если никого это не волнует, то получается ситуация, как будто бы он законен. Конституционный суд, как и любой суд, рассматривает споры, связанные с конституционностью или не конституционностью. Это всегда спор. Кто-то спорит с кем-то. Сам Конституционный суд не может, и по закону ограничен специально в рамках только рассмотрения конституционности. Вы помните, что было время, когда Конституционный суд у нас по закону или иногда был обязан вмешиваться в текущую деятельность до споров. Практика показала, что это нецелесообразно, потому что сама идея любого суда – это спор. Нет спора – нет суда. Зачем искусственно строить какие то конструкции, которые нужны только для какой - то юридической чистоты.

МАРИНО: Если международный договор вошел в силу, его конституционность оспорить уже нельзя? Что показывает логика Конституции?

ТОПОРНИН: Если спор возник в результате международного договора, этот спор может быть не только по вопросу конституционности, но и по другим.

МАРИНО: Граждане не могут обратиться конституционные жалобы на нормативные акты, например, на нормативные указы Президента РФ в Конституционный Суд. Как вы к этому относитесь?

ТОПОРНИН: Я думаю, что развитие пойдет следующим образом - гражданам может быть предоставлено такое право. Но это развитие потребует времени.

МАРИНО: Закон об избрании глав исполнительной власти субъектов РФ. Отменены прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ. Получается, что Президент РФ фактически назначает глав исполнительной власти субъектов РФ, которые в свою очередь назначают одного полномочного представителя субъекта в Совет Федерации. Укрепляется вес Президента РФ, хотя и косвенно, в вопросах формирования Верхней палаты Российского Парламента. Не считаете ли Вы, что нужно переходить на систему выборов членов Совета Федерации?

ТОПОРНИН: Да. Моя точка зрения сегодня сводится к тому, что нужно переходить на систему выборов членов Совета Федераций, потому что существующие отношения между территорией и ее представителями вызывают еще больше вопросов, чем вы мне задали. Тоже все может быть. Во-первых, с одной стороны может быть что-то партизанское. Вот меня

он назначил, а я после этого никого и ничего не знаю. А с другой стороны, мы его назначили, и пусть он нам служит. Член Совета Федераций считает, что не нужно принимать закон, а я считаю, если он от нас, то пусть принимает закон, потому что мне так хочется. Я мог бы сейчас напомнить и другие ситуации.

С моей точки зрения, выход в том, чтобы избирать членов Совета Федерации.

МАРИНО: Официальное толкование Конституции дает Конституционный суд. Какому федеральному органу принадлежит компетенция дачи официального окончательного толкования федерального закона?

ТОПОРНИН: Официально нет такого. Нужно ли решать этот вопрос? Это обычный федеральный закон. Если он плохо составлен, то надо внести в него изменения. В обычный закон легко внести изменения, чтобы закон был ясным, четким и чтобы он учитывал изменившуюся практику, если практика изменяется. Речь не идет о том, чтобы любой ценой добиваться стабильности принятого текста закона. Я считаю, что здесь надо различать Конституцию и закон.

МАРИНО: В Конституции не было предусмотрено создание самих федеральных округов. Полномочные представители Президента РФ в округах занимают место над органами государственной власти субъектов. Насколько эта новая структура власти соответствует Конституции? Как Вы относитесь к существующей территориальной системе управления?

ТОПОРНИН: Я могу сказать, что Конституция это не запрещает. Конституция не предусматривает, но и не запрещает. Это то нововведение, которое появилось после принятия Конституции. Более того, когда разрабатывалась Конституция, то тогда не было оснований поднимать такой вопрос. Хотя в принципе вопросы территориального деления страны, очень важные вопросы и у нас сохранилось много из старого деления. Из-за этого у нас получаются неравные территории. Есть субъекты федерации с огромным количеством промышленности с большим населением, а есть маленькие сельские округа.

В принципе, это конституционно. Я вам больше того скажу, что территориальная система управления должна меняться.

МАРИНО: Вернемся к вопросу, который уже затронули немного. Конституционный суд по собственной инициативе не может рассмотреть конкретное дело, как, наоборот, было предусмотрено раньше. Должен поступать запрос в Конституционный Суд со стороны иных органов государственной власти, для того чтобы мог КС рассматривать конкретное

дело. Как Вы рассматриваете предложение наделить Конституционный суд правом по собственной инициативе рассматривать особо важные дела о несоответствии Конституции актов тех государственных органов, которые предусмотрены Конституцией? Как Вы к этому относитесь?

ТОПОРНИН: Тогда это уже будет не суд. Кто определяет важность дела? А если это дело не особо важное, а суд называет его особо важным? Тогда это открытая дорога к злоупотреблениям. Суд есть суд. Другое дело, как мы относимся к решениям суда. Но сам суд должен быть абсолютно отделен. Вы, наверное, обратили внимание, что когда речь заходит о законодательной власти и об исполнительной власти, то мы привыкли к тому, что между ними существуют такие переплетения, которые иногда отодвигают в сторону разделения между двумя этими властями. Но судебные органы всегда остаются самостоятельной властью.

МАРИНО: В обсуждениях Конституционного Совещания Вы высказали следующую позицию: «Президент в любом случае, при любом подходе должен иметь право назначать референдум». Но в Конституционном Совещании выдвигалась иная позиция, что назначение референдума это прерогатива Парламента. Как Вы относитесь к этой иной концепции? Не могли бы Вы прокомментировать последние изменения в законе о референдуме? Насколько реальна возможность провести референдум по инициативе граждан?

ТОПОРНИН: В принципе, отношение к референдуму у меня сохранилось прежнее. Другое дело, что каждый раз вопрос, выносимый на референдум должен очень тщательно обсуждаться. У нас была волна референдумов. Это была митинговая полоса. В принципе, в нормально организованном обществе, где хорошо действуют все три власти, референдум - это довольно редкое явление. Более того, он где - то внизу, на низшем уровне, в местном самоуправлении, там больше возможностей и больше необходимости устраивать референдумы.

МАРИНО: По Конституции Президент РФ - гарант Конституции. В этом смысле он как бы играет роль арбитра над всеми ветвями власти. С другой стороны, Президент РФ на основании самой Конституции является фактически настоящей главой исполнительной власти. Среди иных многочисленных полномочий Президенту также принадлежит исключительное право определения основных направлений внутренней и внешней политики государства. Как может играть роль гаранта, «арбитра» тот политический орган, который возглавляет фактически исполнительную власть?

ТОПОРНИН: Положение о том, что президент гарант Конституции, с одной стороны, оно правильное, с другой стороны, оно не освобождает другие государственные учреждения от того, что они должны защищать

Конституцию всеми силами. Конституционный суд - разве это не суд, который должен гарантировать целостность, стабильность и эффективность Конституции. Другое дело, что это подчеркивает роль президента как института, который обобщает, объединяет и как бы стоит в центре всей государственной системы. В этом смысле гарант Конституции прописан.

Жизнь показывает, что президент выполняет огромные, с моей точки зрения, трудные и с некоторым перебором функции, потому что, почувствовав, что президент действительно президент, авторитетен и поддерживается обществом, кое-кто решил, что все -таки надо.

Мы об этом говорили с президентом, что у этих структур и у этих должностных лиц есть свои обязанности, которые они должны выполнять. А вот этот маневр, который хорошо работает в государственной машине – перенести стрелку ответственности в сторону президента, не должен приниматься. Президент именно тогда сильный, когда все остальные звенья вот этой машины работают хорошо.

Сейчас, когда речь идет о недовольстве некоторыми законами, это недовольство направлено к правительству, редко к президенту. Народ понимает, что президент не может все вопросы решать сам и отвечать за всех. С моей точки зрения, президент взял под защиту правительство, министров и региональных деятелей, которые должны были бы сами отвечать.

МАРИНО: Прошло уже более десяти лет после принятия Конституции РФ. Как вы оцениваете работу Конституционного Сопещения? Каков был порядок работы Конституционного Сопещения? Не усложняло ли плодотворную работу Сопещения большое количество палат, групп, комиссии, работавших в Конституционном Сопещании? Какую роль играло Конституционное Сопещение?

ТОПОРНИН: Личные впечатления, конечно, очень субъективны, но начну с них. Мне по-настоящему посчастливилось участвовать в создании Конституции обновленной России. Это главный закон страны, вступившей на путь демократического преобразования. Правовое государство, защита прав и свобод человека, рынок, основанный на праве частной собственности, эффективное управление, строящееся на разделении властей. Разве можно не испытывать чувство удовлетворения за сопричастность ко всему этому? Ни все в жизни получилось, как задумывалось, перед нашим обществом стоит немало трудных проблем, но правовой фундамент прогресса построен.

Конституционное совещание, бесспорно, заслуживает высокой оценки, ибо оно подготовило в итоге проект Конституции, т.е. выполнило поручение общества. Было ли оно громоздким, перегруженным большим количеством палат, групп и комиссий? Возможно, в иных условиях стоило

бы поступить более экономно. Но вспомните осень 1993 г. Тогда это было оправданно. Кстати, сегодня было бы полезно вновь просмотреть архивы Конституционной комиссии. В них остается еще много интересного и полезного для нашего времени.

Сегодня проводятся важные реформы: судебная, административная, федеративная. Все они вызваны потребностями развития России, решают сложные и ответственные задачи. Но все проекты на базе и в рамках Конституции 1993 г.

МАРИНО: Каковы основные направления данной (затронутой Вами) федеративной реформы?

ТОПОРНИН: Когда был пересмотрен порядок создания Совета Федераций, когда были созданы федеральные округа, когда появились новые отношения между властью и губернаторами. Тогда мы находились в такой опасной зоне, когда единство государства начало трещать. И уже пошли шутки насчет Московского княжества. Мы вернулись во времена Ивана III.

Что еще было сделано хорошо? Очень хорошо шла работа над разделом о правах и свободах.

МАРИНО: Некоторые конституционалисты подчеркивали, как данный раздел в основном был разработан, возник в результате работы Конституционной Комиссии Съезда Народных Депутатов. Какова Ваша позиция?

ТОПОРНИН: Это было разработано и до нас. Разработки были. Кстати, если вы посмотрите на Конституцию 1977 года, которую сейчас забыли, так вот там есть несколько интересных положений, в том числе вопрос о правах и свободах человека. Все хельсинские договоренности там были учтены. Здесь же была уникальная возможность, и мы ее использовали - права и свободы в нашей Конституции хорошо прописаны.

МАРИНО: Институт государства и права играл свою роль в плане творчества конституционных идей? Каким образом данное учреждение было активизировано Конституционным Собранием?

ТОПОРНИН: Конечно, институт государства и права играл очень большую роль. Мы здесь встречались, здесь обсуждались проекты, отсюда вышло очень много идей. Директор Института был членом всех собраний, разных групп, редакционной комиссии, арбитража. Б. Ельцин не стал сам решать ни одного юридического вопроса.

В принципе, я могу вам сказать, что наша Конституция неплохая. Американская Конституция действует сотни лет, а выходят книги о ее не-

достатках, о том, как ее надо переписать. С нашей Конституцией проблем много, но если оглянуться назад, то можно сказать, что это был сделан огромный рывок вперед и в понимании демократии и в повышении роли права, и в строительстве гражданского общества. И если вы спросите, как я вспоминаю, то я скажу, что с огромным удовлетворением. В России была принята очень хорошая Конституция. Обратите внимание, вокруг чего шли споры. О взаимоотношении политических сил. В зависимости от политической ситуации споры то усиливались, то ослаблялись.

Наша Конституция еще очень хорошо нам послужит. Это не похвала самому себе и моим коллегам.

ФЕДОТОВ МИХАИЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Член Конституционного Сопещения 1993 года.

Доктор юридических наук, профессор Федотов М. А. родился в 1949 г. в Москве в семье потомственных юристов. Со второй половины шестидесятых годов участвовал в правозащитном движении, за что в 1968 г. отчислен с юридического факультета Московского государственного университета. Продолжал учебу на вечернем отделении, работая журналистом в газетах «Вечерняя Москва», «Социалистическая индустрия» и др. До 1990 года преподавал конституционное право во Всесоюзном юридическом заочном институте.

Вместе с Ю.М. Батуриным и В.Л. Энтиным создал новый жанр юридической научной литературы - инициативные авторские законопроекты. В этом жанре были им (в соавторстве) написаны и изданы проекты законов «О печати и других средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «О средствах массовой информации», «Об архивном деле и архивах», «Об издательском деле». Возглавлял рабочую группу по подготовке проекта закона «Об авторском праве и смежных правах».

Автор более 100 книг и статей по проблемам прав человека и конституционализма, интеллектуальной собственности и гуманитарного сотрудничества, один из создателей Кодекса профессиональной этики журналиста.

С начала 90-х годов – в большой политике: заместитель Министра печати и массовой информации Российской Федерации, генеральный директор Российского агентства интеллектуальной собственности при Президенте РФ, Министр печати и информации РФ, посол, постоянный представитель России при ЮНЕСКО. Представлял Президента РФ на процессах в Конституционном Суде РФ по т.н. «делу КПСС», по делу Фронта национального спасения, а также по делу о введении Съездом народных депутатов РФ наблюдательных советов на государственном телерадиовещании. Неоднократно представлял Президента РФ на Съездах народных депутатов и в Верховном Совете РФ. Представитель Правительства РФ в Конституционном Сопещании.

В настоящее время - вице-президент Фонда ИНДЕМ, Секретарь Союза журналистов России, заведующий Кафедрой ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности при ИМПЭ им. Грибоедова, президент Творческого Центра ЮНЕСКО.

Заслуженный юрист Российской Федерации. Лауреат Премии Союза журналистов СССР. Награжден Медалью ЮНЕСКО в честь 50-летия Всеобщей Декларации прав человека.

МАРИНО: Уважаемый Михаил Александрович, хотелось бы с Вами, как одним из соавторов Конституции, обсудить некоторые теоретические аспекты Конституции РФ, а также проблемы реализации данного Основного Закона России. При этом мы будем иногда ссылаться на некоторые правовые позиции, заявленные Вами в 1993 году в рамках работы Конституционного Сопреования. Не могли бы Вы, во-первых, прокомментировать работу Конституционного Сопреования и ту особую историческую фазу, в рамках которой заседал этот орган? Были ли тогда какие-то опасения относительно созданной концепции такой Конституции? Каковы важнейшие изменения в Конституцию предложенные Вами? Какие основные противоречия, присутствующие в тексте Конституции, требуют своевременного решения?

ФЕДОТОВ: Безусловно, летом 1993 года в России было особое время. Несмотря на острейшее противостояние президента Бориса Ельцина и хасбулатовского Верховного Совета, мы были полны энтузиазма в отношении новой Конституции, хотя понимали, что очень опасно перенести в основной закон страны сиюминутные решения, продиктованные политической конъюнктурой. Конституция, безусловно, делалась под Бориса Николаевича Ельцина. Примечательно, что одним из руководителей Конституционного Сопреования был назначен известный конституционалист, директор Института государства и права РАН академик Борис Николаевич Топорнин. Разумеется, немедленно появилось шутивное объяснение такого назначения: «Чтобы всем было ясно, кто подлинный создатель Конституции – Борис Николаевич».

Конечно, мы понимали опасность конструирования Конституции «под Ельцина» и прекрасно отдавали себе отчет в том, что слишком много полномочий даем президенту страны. Я, например, предлагал подумать о возможности учреждения института вице-президента. В ответ раздавался только один поистине убийственный довод: у нас в России уже было два вице-президента – Геннадий Янаев и Александр Руцкой, и оба пытались совершить государственный переворот, свергнув законных президентов – Михаила Горбачева и Бориса Ельцина, соответственно.

И тогда, и сейчас я уверен в том, что подобный подход принципиально ошибочен. Нельзя строить систему под конкретных людей, если стремишься сделать ее долговечной. И дело не в сроках человеческой жизни, а в изменчивости политического климата. Например, институт уполномоченного по правам человека появился в Конституции в значительной степени благодаря тому, что имелась прекрасная кандидатура на этот пост – Сергей Адамович Ковалев. Точно так же набор президентских

полномочий должен был соответствовать реформаторским устремлениям и масштабам личности Бориса Ельцина. А полномочия парламента, напротив, насколько это было возможно, следовало сокращать. Почему? Потому что в сознании накрепко засел образ главного президентского противника, председателя Верховного Совета РФ Руслана Хасбулатова. Именно этот образ сильно затормозил развитие цивилизованного парламентаризма в России.

Разумеется, сделанная таким образом Конституция не могла содержать выверенный баланс властей. Значительно позднее, в начале нового тысячелетия мы с профессором Михаилом Александровичем Красновым попытались сделать некий черновой набросок необходимых конституционных изменений. В своем проекте мы стремились убрать обнаруженные нами противоречия и оптимально распределить властные полномочия в духе системы «сдержек и противовесов». Мы также попытались изменить основной принцип разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. Мы предложили в Конституции определить не только исключительную компетенцию федерации, но и исключительную компетенцию субъектов федерации. А все, что не вошло в эти два перечня, должно признаваться сферой совместной компетенции. Сегодня в Конституции этот вопрос решен принципиально иначе: перечислены предметы исключительного ведения федерации, определены сферы совместной компетенции, а все, что не вошло в оба перечня, оказывается в исключительной компетенции субъектов федерации. Такая конструкция, определяющая исключительную компетенцию субъектов федерации по остаточному принципу, существует еще с советских времен. Ее опасность состоит в том, что фактически сфера самостоятельности регионов четко не определена, а значит, открыта для вторжения со стороны центральных властей. Именно этим воспользовался второй президент России Владимир Путин для того, чтобы установить систему, при которой он фактически назначает губернаторов. На самом деле эта система находится в глубоком противоречии с Конституцией, однако, никто даже не пытается поставить вопрос о ее неконституционности перед Конституционным Судом РФ.

МАРИНО: Вы сказали, что Конституционное Совещание работало в особый исторический момент. Это, видимо, отразилось на переходных положениях Конституции (Раздел 2), где, в частности, указывалось, что депутаты Государственной Думы первого созыва могут одновременно являться членами Правительства РФ. По каким причинам авторы Конституции допустили вышеназванное исключение для первых выборов в Государственную Думу? Это было решение, основанное на чисто конъюнктурных соображениях членов Конституционного Совещания? Могло ли это положение создать механизмы влияния, давления со сто-

роны исполнительной власти, то есть Министров над законодателями? А если не обсуждать ту конкретную фазу, какая вообще Ваша точка зрения? Федеральный Министр может быть депутатом одновременно? Каковы плюсы и минусы этой модели?

ФЕДОТОВ: Убежден, что эта норма проникла в Переходные положения исключительно по сиюминутным соображениям, потому что среди кандидатов в Государственную Думу было много действовавших тогда министров. Эти люди были действительно яркими личностями. У них был свой вполне благоприятный имидж. Они пользовались уважением, популярностью. И отставить их в сторону, наверно, было бы неправильно. Честно говоря, я вполне допускаю, что министры могут быть членами парламента, даже при той ситуации, которая есть сегодня. Я не вижу здесь никакого противоречия по сути, хотя формально это не укладывается в Конституцию. В принципе, вполне допустимо, чтобы министры были членами парламента. Конечно, это было бы более логично в условиях парламентской республики, а не президентской, но даже в условиях президентской республики соединение депутата и министра в одном лице было бы неплохо. Хотя нагрузка возросла бы невероятно. Я сам был министром, и могу сказать честно, что если бы одновременно я был депутатом, у меня не было бы тогда времени для сна вообще. Но я был министром в революционные 1992 – 1993 годы. Нынешние министры живут совсем по-другому и могут себе позволить совершенно не обязательные зарубежные поездки, обширную культурную программу, насыщенную светскую жизнь.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос назначения Председателя Правительства РФ и роспуска Государственной Думы. В ходе работы Конституционного Совещания Вами была предложена очень интересная позиция: «Если роспуск произведен в связи с тем, что Государственная Дума не назначила Председателя Правительства, произошел роспуск, произошли новые выборы, собралась первая сессия. Президент вносит кандидатуру премьер-министра, Государственная Дума эту кандидатуру отвергает. В том случае она имеет право выдвинуть свою кандидатуру и сама назначить Председателя Правительства, сама сформировать правительство. Это нечто похожее на немецкую модель». Не могли бы Вы более подробно прокомментировать Вашу тогдашнюю позицию, укрепляющую положение законодательного органа, в частности, Государственной Думы, в вопросе формирования правительства?

ФЕДОТОВ: Я считаю, что это было правильно по той простой причине, что источником власти является народ. Если народ на выборах в Парламент сформировал тот парламент, который не хочет президентскую кандидатуру на пост премьер-министра, то именно парламент должен вы-

двигать и назначать премьер-министра. Это, конечно, не очень приятно должно быть президенту. Но, в конце концов, у нас не монархия, а республика, и потому главным действующим лицом является не президент, а народ, избиратель. Я исходил именно из этого. Хотя мне, как участнику Конституционного Совещания, представлявшему правительство РФ, по статусу следовало бы отстаивать другую позицию. Но я всегда отстаивал те позиции, которые близки не моему должностному положению, а моему пониманию демократии, правового государства, конституционного строя.

МАРИНО: Конституция окончательно не выясняет, должен ли Президент РФ предлагать, в случае отклонения Государственной Думой кандидатуры, иную новую кандидатуру, или может предлагать ту же самую кандидатуру, уже отвергнутую Государственной Думой. Каковы были представления о концепции данной статьи и намерения у авторов, разработчиков данной конкретной статьи тогда? Как Вы считаете, может ли Президент РФ в третий раз назначать лицо, чья кандидатура вообще не обсуждалась?

ФЕДОТОВ: В этом вопросе в Конституции имеется очень большая неясность. Если Государственная Дума отвергает кандидатуру, предложенную президентом, то должен ли президент предложить другую кандидатуру, или может предложить ту же самую. Например, в случае с попыткой второго пришествия Виктора Степановича Черномырдина в 1998 году президент Борис Ельцин дважды предлагал одну и ту же кандидатуру. И только на третий раз он предложил другую кандидатуру – Евгения Максимовича Примакова, которая и была поддержана Государственной Думой. А если бы нижняя палата парламента проголосовала бы против и этой кандидатуры, то кого мог бы назначить президент главой правительства? Того, чья кандидатура была отвергнута первые два раза? Того, чья кандидатура была отвергнута в ходе третьей попытки? Кого-то, кто вообще не предлагался для обсуждения Государственной Думе? Нет ответа на этот вопрос в Конституции. На мой взгляд, конечно, он может назначить только ту кандидатуру, которую он выдвигал. Он не может назначить другую кандидатуру, которая вообще не обсуждалась. Но с точки зрения буквального толкования Конституции, ограничений здесь нет.

МАРИНО: Вы предлагали такой тезис: «Единственным основанием для роспуска Парламента может быть невозможность решения конституционного кризиса другим путем». В Вашей позиции виден очень осторожный подход к концепции роспуска Государственной Думы. Наоборот, Конституция предусматривает совсем иные основания для роспуска Государственной Думы. Как Вы вообще рассматриваете институт роспуска Государственной Думы на основании реальной практики?

ФЕДОТОВ: Я вообще считаю, что роспуск парламента это исключительный случай, в том числе исключительный случай потому, что всякие новые выборы это огромные расходы. Поэтому я всегда исходил из того, что лучший способ – это решение проблемы в конституционном поле путем переговоров, компромиссов, путем нахождения того или иного варианта решения, согласования позиций. Но не путем роспуска Думы, потому что роспуск Думы это последнее средство, как выключение «зависшего» компьютера. Иными словами, если вы не можете развязать узел, то вправе его разрубить. В противном случае узел будет разрушен толпой на площади. И если выбирать между толпой на площади и роспуском Думы с последующими свободными выборами, то, конечно, лучше роспуск Думы. Вот почему в моем представлении роспуск Думы это вещь экстраординарная.

С другой стороны, я прекрасно понимаю, что, например, французский опыт говорит о возможности роспуска парламента практически в любое время. Известны случаи, когда французский президент распускал парламент в полной уверенности, что ветер исторического момента дует в паруса его партии и она сможет победить на выборах, а значит, сформировать правительство. А в итоге президентская партия проигрывала выборы с треском. Аналогичная практика существует и в Великобритании. Но для России, думаю, такая модель была бы крайне опасна. Для импульсивного Бориса Ельцина и обидчивого Владимира Путина легкость роспуска парламента была бы слишком большим искушением, а для парламентариев – источником постоянного страха и периодических эпидемий паники. Роспуск парламента – это всегда почти революция. Нельзя слишком сильные средства использовать слишком часто. Иначе организм к ним привыкает, и потом они уже не действуют. И тогда обществу приходится прибегать к самому сильнодействующему средству, а именно к революции.

МАРИНО: В вопросе роспуска Государственной Думы в соотношении с формированием Правительства, Вы предлагали такой тезис: «Если Дума дает только согласие, то основание для роспуска, в случае, если она не дает согласия, нет». Данная концепция не получила поддержки. Как Вы это можете прокомментировать?

ФЕДОТОВ: Институт парламентаризма в России настолько новый, настолько слабый, что нужно очень бережно относиться к парламенту. К сожалению, события пошли совершенно в другую сторону, хотя Думу так ни разу и не распускали, но зато с помощью различных политических технологий ее превратили в нечто мало приличное. Она сейчас не слабая, она просто бессмысленная, потому что она стала подобием Верховного Совета СССР, который не принимал законы, а только занимался гимнастикой для правой руки.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос издания указов Президента РФ с точки зрения теории и практики. Как известно, данные акты в плане теории права являются временными и подзаконными актами. Вами была предложена такая норма «Во исполнение полномочий, предусмотренных Конституцией и федеральными законами, Президент РФ издает указы и распоряжения». Эта норма могла действительно создавать конкретные ограничительные рамки для указов Президента РФ. Но эта норма не прошла. Какой бы Вы могли дать комментарий о реальной силе в правовом поле указов Президента РФ?

ФЕДОТОВ: Я считаю, что то, что я предлагал было бы лучше, потому что это означало бы, что президент склоняется перед законом, что его работа – исполнение позитивных законов. Выше всех закон – это принцип правового государства. Право связывает даже самого высокого чиновника. К сожалению, это не прошло. И более того, впоследствии Конституционный суд пришел к выводу, что если в Конституции нет специального требования, чтобы тот или иной вопрос обязательно решался именно законом, то в условиях отсутствия закона, он может решаться президентским указом.

МАРИНО: Как Вы, с точки зрения юриста и с точки зрения автора Конституции, прокомментируете вышесказанное постановление Конституционного Суда, расширяющее потенциал нормативного регулирования нормативных указов Президента РФ в сфере законодательной власти?

ФЕДОТОВ: Я считаю, что такая правовая позиция Конституционного Суда РФ превращает президента в орган законодательной власти. Но, к сожалению, она в общем-то вполне укладывается в текст действующей Конституции, поскольку там нет необходимых ограничений. Конечно, в Конституции есть норма о том, что президент обязан соблюдать Конституцию и законы. Но этого мало.

МАРИНО: Могли ли тогда, в 1993 году, авторы Конституции предусмотреть такую реальную силу и такую практику количественного состава издания указов Президента РФ, которая имела место за эти годы? Как с точки зрения принципа разделения властей можно относиться к реальной практике издания нормативных актов Президента в сфере компетенции законодательного органа?

ФЕДОТОВ: Мы, разумеется, понимали, что указы президента составят большую часть российского законодательства. И что значительную долю этих указов составят нормативные указы. Именно поэтому я старался ограничить сферу «указного права», понимая, что в противном случае мы разрушаем принцип разделения властей. Ныне Кремль делает

все для того, чтобы этот принцип разрушить окончательно. В частности, отмена прямых выборов глав субъектов федерации это удар по принципу разделения властей. Ибо помимо разделения властей по вертикали, есть еще горизонтальное разделение. Иными словами, мы разделяем не только судебную, законодательную и исполнительную власть, но мы также разделяем федеральную власть и власть субъектов федерации.

МАРИНО: А как Вы относитесь к действительной реализации ст. 12 Конституции РФ: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»?

ФЕДОТОВ: Действительно, Конституция говорит о том, что местное самоуправление отделено от государственной власти. И тем не менее президент говорит о том, что нужно подумать над тем, чтобы руководители органов местного самоуправления назначались губернаторами. Я считаю это предложение абсолютно антиконституционным. Здесь налицо прямое противоречие с Конституцией. Я настаиваю на том, что путинские реформы по отмене выборов губернаторов противоречат Конституции. И я настаиваю на том, что они могут быть исправлены Конституционным Судом. Если в Конституционный суд будет направлено соответствующее обращение и Суд примет то решение, которое следует из Конституции, то все встанет на свое место и Россия сможет вернуться на путь укрепления демократии, федерализма и господства права. Но, как мне объясняют некоторые коллеги, Конституционный Суд сейчас примет только такое решение, которое нужно Кремлю. И это очень опасно. Потому что пока все решается в конституционном поле, любая ошибка может быть исправлена правовым путем. А если механизм конституционной юстиции не работает, то включаются совсем другие механизмы, работу которых мы видели на майдане в Киеве. Поэтому выбор невелик: или господство права, или власть толпы.

МАРИНО: Относительно нового порядка избрания глав исполнительной власти субъектов РФ. Хотелось бы остановиться на одном существенном аспекте: очень интересно то, что лица связаны напрямую с исполнительной властью, так как их кандидатуры может представлять только Президент РФ, в свою очередь назначают своего представителя в Совет Федерации. В конечном итоге законодатели Верхней палаты страны происходят по линии исполнительной власти и с ней связаны напрямую? Таким образом, данный созданный механизм в силе обеспечить полную работоспособность контрольных полномочий Верхней палаты российского Парламента по отношению к исполнительной власти, в лице Президента РФ?

ФЕДОТОВ: Реформы последнего времени, призванные якобы выстроить вертикаль исполнительной власти, на самом деле ведут от феде­рализма к централизации, от господства права к личной преданности, от разделения властей к сосредоточению всей полноты власти в одних руках. Этот процесс могла бы остановить судебная власть, но она тоже находится в руках исполнительной власти. Когда сейчас говорят, что судебная реформа прошла успешно, то это может означать только ее полное подчинение исполнительной власти. Данная задача действительно успешно решена. Если же говорить о том, что приняты новые гражданский, уголовный, трудовой и другие кодексы, приняты новые процессуальные кодексы, то это, безусловно, позитивный шаг по пути судебной реформы. Но только лишь маленький первый шаг.

МАРИНО: Обсудим институт прокуратуры. В обсуждениях в Конституционном Сове­щении Вы подняли один конкретный вопрос: «Я хотел бы задаться одним вопросом и поставить его перед Вами: Судебная власть включает в себя органы прокуратуры?» В чем была суть Вашей позиции тогда. Как известно, по Конституции Прокуратура входит в главу о судебной власти. А на самом деле, к какой ветви государственной власти принадлежит прокуратура в России? По Конституции Президент РФ имеет единоличное право представлять Совету Федерации кандидатуру для назначения на должность Генерального Прокурора. Каково на практике реальное положение дел в отношениях между Прокуратурой и Президентом РФ? Как Вы оцениваете действующее законодательство о Генеральном Прокуроре?

ФЕДОТОВ: В реальной жизни прокуратура является органом исполнительной власти. И такое положение я предлагал зафиксировать в Конституции. Но при этом, как всякий орган государственной власти, прокуратура должна выполнять только те функции, которые на нее возложены законом. Ни один государственный орган не имеет прав, а имеет только обязанности, для выполнения которых ему даются определенные полномочия. У него нет свободы усмотрения, которая есть у любого человека.

На сегодняшний день прокуратура, к сожалению, не стала таким органом, посредством которого государство надзирает за соблюдением принципов господства права. К величайшему сожалению, прокуратура фактически является органом исполнительной власти, выполняющим те задачи, которые поставлены перед ней не законом, а вышестоящим органом исполнительной власти. Президент говорит, что надо усилить внимание к терроризму, и прокуратура отвечает: будем заниматься терроризмом. Президент говорит, что нужно заниматься коррупцией, и прокуратура тут же начинает заниматься коррупцией. На мой взгляд, прокуратура должна быть подобна цепному псу, который бежит вдоль забора и без всякой ко-

манды кусает всякого, кто через забор пытается перелезть. У нас же прокуратура подобна служебному псу, который сидит у ноги хозяина и по его приказу готов вцепиться в любого. Но пока ему не сказали фас, он будет безучастно наблюдать за происходящим вокруг. К сожалению, идея независимости прокуратуры не прижилась в нашей стране, хотя неоднократно декларировалась. Как не укоренилось и представление о том, что функции общего надзора – дело суда, а не прокуратуры. По этому вопросу много было споров в ходе Конституционного Сопровождения, а решилась проблема через закон о прокуратуре, который во многом сохранил советскую концепцию надзора за законностью.

МАРИНО: Рассмотрим институт чрезвычайного положения. Конституция устанавливает участие законодательного органа в рамках функционирования чрезвычайного положения (ст. 102 К.). Совет Федерации утверждает указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения. Вы предлагали такой тезис: «спрашивать согласие Федерального Собрания до объявления чрезвычайного положения абсолютно неприемлемо». Вами был предложен следующий вариант: «Президент извещает федеральное собрание о введенном чрезвычайном положении и его решение действует, если не будет отменено федеральным собранием, а утверждение не требуется». Как Вы обосновываете данную позицию?

ФЕДОТОВ: На самом деле институт чрезвычайного положения очень нужен, потому что в реальной жизни все время складываются те или иные чрезвычайные ситуации. Я исходил из того, что если, например, происходит цунами, то нужно немедленно объявить чрезвычайное положение. Но нужно ли собирать для этого парламент? Когда он соберется? Хорошо, что если сегодня у него заседание. А если сейчас парламентские каникулы? Вот почему, именно исходя из самой сути понятия чрезвычайной, то есть непредсказуемой, абсолютно неожиданной ситуации, я предложил схему, при которой президент объявляет чрезвычайное положение и извещает об этом парламент. Если парламент считает, что президент ошибся, то он может отменить данное решение. Но на сегодняшний день мы не имеем ни одного примера, когда бы у нас было объявлено чрезвычайное положение.

Более того, конституционная норма о порядке введения чрезвычайного положения не помешала начать ни первую, ни вторую чеченскую войну. Фактически на территории Чечни с 1995 года действовал режим чрезвычайного положения, но юридически он введен не был. Вот почему я утверждаю, что конституционный институт чрезвычайного положения оказался «спящим». Во всяком случае, пока.

МАРИНО: По каким причинам не использовался институт чрезвычай-

чайного положения? Были ли случаи, когда действительно были условия для введения чрезвычайного положения?

ФЕДОТОВ: Институт чрезвычайного положения после принятия Конституции РФ 1993 года не использовался ни разу. Однако власть нашла массу других способов легализовать свои действия в чрезвычайных ситуациях. Например, часто ссылаются на федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 года, хотя, строго говоря, в Чечне надо было применять именно федеральный конституционный закон о чрезвычайном положении. Но власти этого не сделали, прикрывшись формальной отговоркой: Конституция РФ предполагает принятие федерального конституционного закона о чрезвычайном положении, а закон РФ «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 года был принят как обычный закон. Следовательно, нужно ждать пока будет принят соответствующий конституционный закон. 30 мая 2001 года он был принят, однако пока так ни разу не использовался. И это понятно: властям гораздо удобнее работать вне правового поля.

На практике существует немало эрзац-заменителей режима чрезвычайного положения. Например, сейчас предлагается через проект закона «О противодействии терроризму» предусмотреть введение «режима террористической опасности», который не предусмотрен Конституцией. В свое время президент Борис Ельцин придумал своим указом «режим восстановления конституционного порядка». Наконец, в регионах на уровне органов власти субъектов федерации и на уровне органов местного самоуправления используется «режим чрезвычайной ситуации», хотя ничего подобного в федеральном конституционном законе нет. Иными словами, вместо того, чтобы конституционным законом урегулировать механизмы правового регулирования в условиях самых разных чрезвычайных ситуаций, власти пошли обходить Конституцию с разных сторон.

МАРИНО: Остановимся на вопросах конституционного судебного контроля над общественными объединениями. Давайте проанализируем Ваше предложение: «Исключить из компетенции Конституционного суда вопросы о конституционности общественных объединений». Каким образом тогда решить именно проблему конституционности данных общественных объединений? По Вашему мнению, чья эта компетенция?

ФЕДОТОВ: Я об этом говорил потому, что был участником процесса в Конституционном суде по делу КПСС, и на собственном опыте видел, что наш Конституционный суд не в силах справиться с этой проблемой. Убежден, что вопрос о конституционности той или иной общественной организации является разновидностью более общего вопроса о ее законности. Следовательно, этот вопрос должен быть отнесен к компетенции не

Конституционного суда, а суда общей юрисдикции. Кстати, в рамках знаменитого «дела КПСС» одновременно рассматривалось два обращения: 1) о признании неконституционными указов Бориса Ельцина о запрете КПСС и 2) о неконституционности КПРФ. Если по первому обращению нам удалось убедить суд в конституционности многих положений ельцинских указов, то второе обращение было судом отклонено. Опыт Германии, где вопрос о конституционности компартии решался как раз на уровне Конституционного суда, у нас не приживается. Наш Конституционный суд просто не в силах рассматривать подобные дела.

МАРИНО: В обсуждении полномочий Президента РФ, Вы предлагали следующий тезис: «Я бы предложил в ст. 79, которая завершает перечисления полномочий Президента, обязательно включить следующий абзац: осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и федеральными законами». Какова цель данной предложенной Вами нормы? Каковы были Ваши намерения? Таким образом, Вы предлагали создать ограничения в осуществлении полномочий Президента РФ?

ФЕДОТОВ: Предложенная мною норма представляла собой так называемую «демпферную» норму, то есть служащую амортизатором между другими нормами и заполняющую пробел между ними. В российской правовой системе мы нередко сталкиваемся с ситуацией, когда федеральный закон предоставляет палатам парламента или президенту РФ отдельные права, которые не предусмотрены Конституцией РФ. В качестве примера можно привести полномочия этих государственных органов по формированию Центральной избирательной комиссии РФ. В Конституции, применительно и к обеим палатам парламента, и к президенту, данные полномочия не перечислены. Означает ли это, что полномочия этих органов перечислены в Конституции исчерпывающим образом? Утвердительный ответ не только означает, что Центризбирком РФ формируется неконституционным образом, но и ставит существенный ограничитель на пути развития текущего законодательства. Отрицательный ответ, напротив, означает, что федеральные законы могут безгранично расширять компетенцию парламента и президента. Однако оба варианта ответа прямо из текста Конституции не вытекают, поскольку «демпферная» норма здесь отсутствует. К сожалению, у наших властей всегда так: если им нужно какой-то закон принять, то они не обращают внимания на противоречия с Конституцией, а если нужно заблокировать, то их ригоризм становится заградительным.

МАРИНО: Двухпалатная структура парламента. Ваша позиция была такова: «Для того, чтобы получилась нормальная двухпалатная структура, необходимо как можно меньше вопросов вводить в систему совместной компетенции». В общем, не ослабляет Парламент такая слабая,

разделенная двухпалатная система Федерального Собрания, предусмотренная Конституцией РФ?

ФЕДОТОВ: В ходе Конституционного Сопровождения я настаивал на том, чтобы сфера совместной компетенции палат была достаточно узкой. Это необходимо во избежание ненужного параллелизма и дублирования. Но в результате позитивную идею разграничения предметов ведения палат довели до абсурда. Сейчас эти палаты существуют как два совершенно самостоятельных органа. На самом деле, они могут находиться даже в разных городах, поскольку в сфере совместной компетенции осталось почти исключительно заслушивание ежегодного послания президента. На мой взгляд, объективно существует довольно обширный перечень вопросов, в решении которых палаты должны взаимодействовать, но не подменять друг друга, а как бы строить мост с разных берегов.

МАРИНО: Конституция РФ предусматривает созыв Конституционного Собрания. Как известно, данный закон еще не принят. Какова должна быть логика создания этого органа? Формирование данного органа должно входить в компетенцию каких-то высших органов государственной власти? Какой самый справедливый вариант формирования Конституционного Собрания? Вы за прямые выборы делегатов в Конституционном собрании? Как Вы относитесь к порядку изменений и пересмотра Конституции РФ? Не создан ли авторами Конституции чрезвычайно сложный порядок изменений и пересмотра Конституции?

ФЕДОТОВ: В таком вопросе, как порядок изменения Конституции надо, в первую очередь, следует говорить не о справедливости, а о логике. Логика правового государства исходит из того, что единственным субъектом и источником власти является народ. В Конституции записано, что поправки в Конституцию могут вноситься парламентом (по сложной системе с ратификацией органами субъектов федерации). Здесь все правильно, все вполне разумно. Когда же речь заходит о радикальной смене Конституции, включая изменение основ конституционного строя и правового положения личности, тогда действует еще более строгий порядок. И это правильно, поскольку делает Конституцию более устойчивой, более жесткой, менее подверженной сиюминутным реакциям.

Нынешняя Конституция предлагает два механизма реформирования Основного Закона страны: 1) референдум, 2) Конституционное собрание. Отсюда следует, что Конституционное собрание есть орган, альтернативный референдуму, равный ему по юридической силе. Вот почему Конституционное собрание может формироваться только прямым волеизъявлением народа, через свободные выборы. Разумеется, Конституционное собрание выполняет лишь учредительную функцию, создает основу для

последующих выборов в парламент и т.д. Насколько мне известно, такая концепция закона о Конституционном собрании властями не приветствуется. Им ближе такой вариант, при котором состав Конституционного собрания складывается из депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и судей высших судов. Но откуда, спрашивается, у них полномочия на принятие новой Конституции? Кто им дал такие полномочия? Их дать может только народ. Поэтому я абсолютно убежден, что единственный путь это выборы Конституционного собрания прямым волеизъявлением народа.

МАРИНО: Давайте обсудим подробнее порядок формирования Совета Федерации. По Конституции в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Вы за то, чтобы члены Совета Федераций избирались? Как Вы относитесь к новому закону о порядке формирования Совета Федерации в соотношении с новым законом об избрании глав исполнительной власти субъектов РФ?

ФЕДОТОВ: Для меня очевидно, что депутаты парламента должны избираться прямым волеизъявлением народа. Другое дело, что для разных палат могут быть разные возрастные цензы, разные нормы представительства, но источник власти один. Президент Владимир Путин заметил как-то, что придуманная им система назначения глав регионов, при которой федеральный президент предлагает кандидатуру, а законодательный орган субъекта федерации голосует, похожа на американскую систему избрания президента США коллегией выборщиков. На самом же деле, здесь налицо глубокое различие, поскольку члены коллегии выборщиков голосуют за того кандидата, за которого проголосовали избиратели путем прямых выборов, а не за того, кого им предложили вышестоящие власти.

МАРИНО: В Конституционном Сопещании была выдвинута концепция о том, что правом назначать референдум должен обладать Парламент. Вы предлагали следующую точку зрения: «Никакого противоречия между правом Президента назначать референдум и принципом разделения властей не существует». Какой орган должен назначать референдум? Не могли бы Вы прокомментировать последнее изменение в законе о референдуме? Каковы реальные возможности по инициативе граждан проводить референдум?

ФЕДОТОВ: Что касается конституционной формулы о праве президента назначать референдум, то я считаю, что она нуждается в изменении. Референдум – это очень острое оружие, и им нельзя пользоваться каждый день, особенно в России с ее огромной территорией и достаточно большим населением. Легко проводить референдумы в компактной Швейцарии,

но не в России, протянувшейся на 11 часовых поясов. Референдум требует осторожности, во-первых, из-за своей очевидной дороговизны и, во-вторых, из-за того, что нельзя выносить на референдум вопросы, которые требуют не всенародного голосования, а экспертного обсуждения. Взять к примеру вопрос о снижении налогов. Рядовой избиратель, естественно, проголосует за их сокращение, даже не задумываясь над тем, откуда взять деньги на зарплату учителей и т.д. Или вопрос о минимальной заработной плате. Конечно, избиратель проголосует за то, чтобы минимальная зарплата была 10 тысяч долларов. Его же не спрашивают, где работодатель возьмет такую сумму. Вот почему на референдум нельзя выносить вопросы, чреватые популистскими решениями. Разумные ограничения здесь вполне оправданы.

Что же касается вопроса об инициативе назначения референдума, то такое право не должно концентрироваться в чьих-то одних руках. Здесь оправдан достаточно широкий круг субъектов. Это могут быть и граждане, и президент, и палаты парламента, и правительство, и субъекты федерации и т.д. Чем шире круг, тем лучше. Другое дело, что назначение референдума должно быть такой же исключительно технической функцией президента, как назначение выборов депутатов Государственной Думы. Подошли сроки – назначил выборы, поступила надлежащим образом оформленная инициатива – назначил референдум. Если бы в Конституции была упомянута Центральная избирательная комиссия РФ, то было бы вполне логично возложить исполнение данной функции именно на нее.

Последние изменения в законодательстве о референдуме свидетельствуют о том, что вектор реформ направлен в сторону ужесточения процедур. Теперь без благословения властей референдум организовать очень трудно, а сорвать референдум, напротив, очень легко. Для этого предусмотрено множество бюрократических лазеек.

МАРИНО: Конституция описывает Президента как гаранта Конституции и как органа, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Все таки ст. 85/1 Конституции Президенту РФ не дает право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между высшими органами государственной власти. Очень ясно и недвусмысленно в этой статье предусматриваются только два конкретных случая проведения согласительных процедур:

- для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов РФ.

Что показывает практика? Использованы ли все согласительные процедуры для разрешения разногласий между высшими органами государственной власти РФ?

В намерениях разработчиков данной статьи Конституции, какие органы подразумевались, чьи разногласия могли быть разрешены посредством данных согласительных процедур: органы исполнительной, законодательной и судебной власти?

ФЕДОТОВ: Практика такова, что речь может идти только о разрешении разногласий между органами исполнительной власти. Формально можно, конечно, ставить вопрос и о разрешении разногласий между органами законодательной власти. Например, Дума Московской области в свое время обратилась в Конституционный Суд РФ в целях разрешения спора с Московской городской Думой о компетенции. Речь шла о том, имеет ли право городская Дума относить к территории Москвы территорию аэропорта Шереметьево. Конституционный суд РФ согласился с тем, что это спор именно о компетенции, но одновременно потребовал, чтобы региональные власти сначала обратились к президенту РФ с просьбой использовать согласительные процедуры.

МАРИНО: Я хотел бы выслушать Вашу точку зрения по следующему вопросу. Не странно ли, что чисто правовой спор о компетенциях, сама судебная инстанция, которая в своих решениях, постановлениях, основывается исключительно на правовых соображениях, принимает решение фактически передать дело политическому органу, Президенту РФ, который, хотя и является гарантом Конституции, но все таки не может не основываться и на политических соображениях, в качестве органа, определяющего основные направления внутренней и внешней политики, и поэтому имеющего свою политическую программу?

Не является ли данное решение Конституционного суда РФ опасным прецедентом? Таким образом, сам Конституционный Суд не ослабляет ли свое конституционное положение арбитра в спорах (ст. 125/3 к.) в пользу Президента РФ (ст. 85,1 К.)?

ФЕДОТОВ: Конституционный суд указал, что Дума Московской области должна обратиться к президенту, прежде чем обращаться в суд. Дума действительно обратилась к президенту с вопросом о компетенции. Что сделал президент? Ничего, он даже не ответил. Я думаю, что он просто не знал, что ответить. Но в принципе, конечно, согласительная процедура в подобных спорах возможна: президент приглашает представителей обоих субъектов федерации и пытается склонить их к компромиссу. Гипотетическая возможность подобной процедуры, видимо, существует.

МАРИНО: В научных дебатах можно заметить различные, взаимоисключающие правовые позиции по вопросу толкования закона. Какой орган должен дать официальное толкование закона, и каким образом?

ФЕДОТОВ: Естественно, что толкованием закона должен заниматься тот орган, который этот закон издает, потому что тогда это будет толкование «от автора». Единственное исключение здесь – Конституция, поскольку она принята всенародным референдумом. Здесь толкование каждой нормы осуществляет только Конституционный суд РФ.

МАРИНО: Создание семи федеральных округов и деятельность полномочных представителей Президента РФ в данных округах. Это было введено подзаконным актом, указом Президента РФ. Не наделены ли они широкими полномочиями? Практика показывает, как они, например, представляют Президенту РФ кандидатуры на пост главы исполнительной власти субъекта РФ. Как вы оцениваете эту новую структуру власти с точки зрения юриста? Как это нововведение соответствует Конституции РФ?

ФЕДОТОВ: Берусь утверждать, что создание семи федеральных округов и назначение полномочных представителей президента не основано на Конституции РФ, но и напрямую ей не противоречит. Это решение я бы назвал внеконституционным, поскольку чисто юридически субъекты федерации со своими конституционными органами власти существуют независимо от федеральных округов и президентских полпредов. Это параллельные миры: конституционный и внеконституционный.

Что же касается полномочий, которыми президент наделил своих полпредов, то они вполне укладываются в общие представления о том, какие обязанности должны выполнять сотрудники администрации президента, включая советников, помощников и т.д. Сейчас полпредам поручено предлагать президенту кандидатуры на губернаторские должности, однако это мало чем отличается от обязанности предлагать президенту кандидатуры, например, для назначения на должность конституционного судьи. В ельцинской команде подбором таких кандидатур занимался помощник по правовым вопросам Михаил Краснов и никогда не рассматривал это как особое полномочие. Другое дело, что само право президента выдвигать кандидатов для назначения губернаторами представляется абсолютно неконституционным, так как нарушает разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами. Но президент, поскольку все согласилось с его реформой, вполне мог своим указом установить, что кандидатов будет ему предлагать вовсе даже не полномочный представитель, а кто-то из заместителей главы администрации. С юридической точки зрения разницы никакой.

МАРИНО: С точки зрения реальной практики, полномочные представители Президента РФ в округах в силе давить на субъекты в вопросах, принадлежащих им?

ФЕДОТОВ: Да, безусловно. Но это тоже самое, как первый секретарь обкома КПСС, у которого формально никаких полномочий не было. Но он снимал телефонную трубку, и все решалось так, как он хотел.

МАРИНО: Какобсуждались вопросы федерализма в Конституционном Собрании, вопрос равноправия субъектов РФ? Были ли какие-то малоизвестные споры по этим вопросам?

ФЕДОТОВ: Расскажу маленькую историю. В фойе Конституционного Собрания мы сталкиваемся с Владимиром Жириновским. Я его спрашиваю, почему он настаивает на том, чтобы все субъекты федерации были областями. Он говорит, что все должны быть равны. Я говорю, что предлагаю все субъекты федерации сделать республиками. Он восклицает: «Так ведь это то же самое!» Я говорю, да, то же самое, но с совершенно другим ощущением жизни. И я приводил ему в качестве примера швейцарский кантон – Республику Женева. Почему не может быть Свердловской республики? Это ближе к федерализму, а я убежден, что унитаризм для России – это гибель.

МАРИНО: Какие споры были по вопросу создания института уполномоченного по правам человека? Какие позиции предлагались тогда? Были ли уже тогда опасения о том, что может создаваться слабый орган государственной власти?

ФЕДОТОВ: Параллельно с Конституционным Собранием работала специальная президентская группа, комиссия по доработке проекта Конституции, куда входило очень ограниченное число лиц. Руководил ее работой глава президентской администрации Сергей Филатов. Однажды на заседании этой группы нам пришлось обсуждать статью, касающуюся уполномоченного по правам человека. Я предложил эту норму исключить, сославшись на то, что этот орган без необходимых полномочий будет крайне слабым. Если же сделать его сильным, то он будет мешать становлению независимого суда. А напротив меня сидит известный наш правозащитник Сергей Адамович Ковалев, который тогда был уполномоченным при президенте по правам человека. С крайним раздражением он меня спрашивает, как можно быть против такого важного института? Это же права человека! Вы считаете ненужным защищать права человека? Я отвечаю, что я считаю нужным защищать права человека с помощью независимого суда. А вот этот слабосильный уполномоченный, который будет только у всех болтаться под ногами, никакого реального вклада в защиту прав человека внести просто не сможет. Это будет просто такой всена-

родный плакальщик, который будет только ходить, плакать и вносить дезорганизацию в работу государственного аппарата. Тогда Филатов хитро подмигнул мне и спросил, не против ли я того, чтобы уполномоченным по правам человека в РФ был С.А. Ковалев? Я ответил, что против С.А. Ковалева у меня нет никаких возражений. Я согласен, чтобы он был уполномоченным по правам человека в РФ и это надо записать в Конституции, что уполномоченным по правам человека в РФ является С.А. Ковалев бессрочно. Не пожизненно, а именно бессрочно. Только в этом случае я был готов поддержать сохранение в Конституции института уполномоченного по правам человека.

МАРИНО: Показала ли практика за эти годы, что нет реакции на решения этого государственного органа со стороны иных органов государственной власти?

ФЕДОТОВ: Сейчас мы видим, что этот институт, оказывается, замечательно работает в условиях «вертикально интегрированной управляемой демократии». Даже при том, что уполномоченным по правам человека сейчас является замечательный человек Владимир Лукин, один из наиболее серьезных специалистов по международным отношениям, бывший наш посол в США. Тот факт, что именно его кандидатуру выдвинул президент Владимир Путин, стало большим и весьма приятным сюрпризом для всех, кому дороги идеалы, закрепленные в Конституции РФ 1993 года. А каков оказался результат? Может быть, он есть, но о нем мало кто знает.

ФИЛАТОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Председатель рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации Конституционного Совещания 1993-го года

Филатов Сергей Александрович родился 10 июля 1936 г., в г. Москве. Родители: мать – Мария Александровна Филатова, отец – Филатов Александр Федорович, - долгое время проработали на металлургическом заводе «Серп и Молот». Отец - участник Великой Отечественной войны, поэт, член Союза писателей СССР.

После окончания школы и металлургического техникума с 1955 года работал на Московском металлургическом заводе «Серп и Молот» помощником мастера-электрика в прокатном цехе, секретарем Комитета комсомола завода, конструктором проектно-конструкторского отдела электропривода и автоматики. В 1964 году окончил Московский энергетический институт, получив специальность инженера-электро-механика. В 1966-1968 г.г. работал советником на металлургическом заводе им. Хосе Марти (Куба).

В 1969 году перешел на научную работу во Всесоюзный научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт металлургического машиностроения (ВНИИМЕТМАШ) имени академика Целикова А.И., где работал главным инженером проекта, заведующим лабораторией, начальником отдела автоматизации и электропривода непрерывных процессов. В 1984г. защитил кандидатскую диссертацию – получил звание кандидата технических наук. В 1987 году за разработку и внедрение новейшей технологии и агрегата совмещенной разливки и прокатки стальной катанки с особыми физическими свойствами был удостоен звания Лауреата Государственной премии СССР.

В марте 1990 года при поддержке общественного движения «Демократическая Россия» был избран народным депутатом РСФСР, в мае – депутатом Верховного Совета РСФСР, работал в Комитете по экономической реформе и собственности и в Комитете по свободе совести и вероисповеданию. В 1991 году с целью усиления организационной работы по подготовке законопроектов был назначен на должность секретаря Президиума Верховного Совета РСФСР, а в конце года был избран первым заместителем Председателя Верховного Совета РСФСР, и став постоянным членом Совета безопасности при Президенте Российской Федерации.

В январе 1992 года инициировал и возглавил процесс создания Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

С 1993 по 1996 годы возглавлял Администрацию Президента Российской Федерации. В трудный год противостояния законодательной и исполнительной власти в октябре 1993 года пытался мирным путем решить конфликт с мятежным Белым домом, возглавив по поручению Президента Российской Федерации делегацию на мирных переговорах в Свято-Даниловом монастыре. В эти же дни выступил с инициативой

созыва Конституционного совещания и возглавил рабочую комиссию по окончательной доработке проекта новой Конституции, которая была принята на общероссийском референдуме. Под его редакцией вышел сборник из 21 тома «Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы». (1995-1996)

В 1994 году инициировал подписание Договора об общественном согласии и возглавил Согласительную комиссию по его реализации. Активно содействовал принятию и реализации законов об основах местного самоуправления и об основах государственной службы. По его инициативе была создана Академия Государственной службы. Приложил много усилий для вступления России в Совет Европы, передав руководству ПАСЕ обязательства, подготовленные им и подписанные Президентом, Председателем Правительства, Председателями Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации по 20 пунктам, касающихся принятия новых Уголовного и Уголовно-Процессуального Кодексов, реформирования судебно-правовой системы, улучшению положения с правами человека и улучшению условий заключенных в пеницитарных учреждениях.

В 1996 году ушел с государственной службы в связи с назначением заместителем руководителя штаба по выборам Ельцина Б.Н. на второй срок Президентом Российской Федерации. Возглавил общественное движение поддержки Президента на выборах. В последующие годы возглавлял различные организации, которые своими задачами ставили развитие отечественной экономики, предпринимательства, улучшение социального уровня российских граждан, расширение и укрепление международных связей России, строительство демократического государства и формирование гражданского общества.

В настоящее время является Президентом Фонда социально-экономических и интеллектуальных программ, Председателем Совета Конгресса интеллигенции Российской Федерации, Президентом Международного Фонда защиты от дискриминации, Президентом ЗАО «Пилот ЛТД», председателем Совета Директоров издательского дома «Пушкинская площадь», ЗАО «Союз-Горизонт». Действительный член Международной Академии творчества, Международной Академии духовного Единства народов мира, Академии безопасности, обороны и правопорядка. Член Союза писателей Москвы. Является автором двух книг - «На пути к демократии» (1995) и «Совершенно несекретно» (1999). Член Союза журналистов России. Автор многочисленных статей и публикаций в периодических изданиях. Член редсовета газеты «Культура», журналов «Дружба народов», «День и ночь», «Кольцо А», «Гражданин», попечительского совета журнала «Монолит».

Имеет награды - Орден «Дружбы», Медали «Ветеран труда», «Защитник свободной России», «В память 850-летия Москвы», Ордена Петра Первого и Александра Невского (Академии Безопасности) и Орден Возрождения (Лиги за возрождение монархии).

Женат, жена – Филатова Галина Николаевна. Имеет двух дочерей.

МАРИНО: Уважаемый Сергей Александрович, Вы были Председателем рабочей группы Конституционного Совещания по доработке проекта Конституции Российской Федерации 1993-го года. Как Вы оцениваете работу Конституционного Совещания, прошло более десяти лет? Какую роль играл этот орган? Каким образом проходило обсуждение вопросов?

ФИЛАТОВ: Я думаю, что Конституционное Совещание, конечно же, сыграло колоссальную роль. Почему? Во-первых, потому, что именно на нем был подготовлен проект новой Конституции, принятый на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года. Во-вторых, это был впервые открытый разговор и государственников, и общественности, и обсуждение как концепции Конституции, так и ее постатейного содержания, в котором участвовали представители всех политических, региональных и социальных слоев российского общества. Ведь как было раньше - в ЦК КПСС готовился проект Конституции, там же закладывалась его концепция (в соответствии с идеологией КПСС), потом он публиковался, потом, через СМИ, собирались замечания, потом их как-то втихую систематизировали и т.д. А на Конституционном Совещании только в открытом обсуждении выступило 550 человек. Мы рассмотрели десятки различных вариантов структуры проекта Конституции, тысячи поправок и прочее и прочее, и все это было предметом серьезного обсуждения с участием политических, общественных, государственных деятелей, местного самоуправления и товаропроизводителей. У нас было по сути два Конституционных Совещания: на начальном этапе подготовки проекта Конституции, которое начало работать вскоре после всенародного референдума 26 апреля 1993 года со знаменитым итогом «да-да-нет-да», и на последнем этапе, вскоре после октябрьских событий 1993 года. На начальном этапе Конституционное совещание состояло из пяти Палат: федеральной, региональной, политической, самоуправления и товаропроизводителей. Был подготовлен проект Конституции, который был одобрен Совещанием 12 июля 1993 года. На последнем же этапе Совещание состояло и двух Палат: государственной и общественной. Необходимость вернуться к готовому проекту Конституции была вызвана тем, что произошли октябрьские события 1993 года и нужно было учесть печальный опыт прошлого и причины, породившие эти события – конфликт исполнительной и законодательной власти из-за двоечтения старой Конституции. На мой взгляд, самое главное, что дало Конституционное Совещание - оно как-то объединило общество вокруг новой Конституции, которую поддержал своим голосованием народ. Он хотел и получил действенную Конституцию. В этом вся суть, потому что до этого было пять Конституций, которые были в Советском Союзе и в России, но это были,

на самом деле, не Конституции. Это были просто декларации - ширмы, для того, чтобы показать мировому общественному мнению, что у нас как бы есть Конституция. На самом деле ни одна из них не работала. За исключением, может быть, сталинской, где врагом народа объявлялся каждый, кто портил социалистическую собственность, и брежневская, где была шестая статья, в соответствии с которой КПСС получила право на управление страной. Эта же Конституция работает, она прямого действия и мы видим и ощущаем постоянно, как на нее ссылаются, как ее защищают, как хотят с помощью Конституционного суда уточнить ту или иную ее формулировку, как на нее нападают с желанием изменить то или иное ее положение. То есть, нынешняя Конституция работает. Все эти одиннадцать лет идет борьба за то, чтобы сохранить Конституцию, не трогать ее, потому что она действительно является как бы основополагающим документом стабильности, политической стабильности в обществе.

МАРИНО: После работы Конституционного Совещания, текст Конституции, который вышел из Конституционного Совещания, это не сто процентов текста, который был подписан Президентом РФ и предложен затем на референдуме. Значит тогда какие-то доработки, дополнения были сделаны. Какими органами?

ФИЛАТОВ: Основной текст проекта Конституции вырабатывался в палатах Конституционного Совещания. Затем тексты, выработанные на палатах, рассматривались на рабочей группе с целью их стыковки. Если на рабочей группе мы не приходили к общему знаменателю, то передавали спорные вопросы в экспертную группу. Если же экспертная группа тоже не справлялась, тогда Президент обращался к специальному Конституционному Арбитражу, который был создан во главе с Академиком Кудрявцевым В.Н., и тогда Арбитраж, состоящий из высших юристов страны, давал свое заключение, которое являлось обязательным для включения в проект Конституции. Таких обращений Президента было четырнадцать. Кроме того, перед подписанием текста проекта Конституции в печать, была организована языковая экспертиза на предмет приоритета русского языка, и уже перед самым подписанием, президент своей рукой внес 15 или 16 своих поправок. Это было 8 ноября 1993 года, а 10 ноября проект Конституции был опубликован в центральных газетах.

МАРИНО: Значит, были внесены изменения содержательного типа?

ФИЛАТОВ: Да, отрабатывалась каждая формулировка, особенно в 1-й и во 2-й частях проекта. Когда формулировка отрабатывалась, под нее уже подстраивался и остальной текст. Если Вы спрашиваете, о содержательных изменениях, которые внес Президент, то, да, они имели серьезное значение. Например, что Конституционный суд состоит не из 21 судьи, как

было предусмотрено, а из 19. Мы предлагали 21, исходя из желания сделать 3 палаты в Конституционном суде по 7 человек. Мотивы Президента я не знаю. Далее, он вписал, что Президент может председательствовать на заседаниях Правительства, что Совет Федерации формируется из представителей регионов – по одному от законодательного и исполнительного органа власти. Были и другие правки, менее существенные.

МАРИНО: Хотелось бы обсудить с Вами реализацию Конституции Российской Федерации. Рассмотрим вопросы взаимоотношений Президента с иными органами государственной власти. Начнем с Парламента России и с его контрольных полномочий. Комиссии по парламентскому расследованию не предусмотрены Конституцией РФ. Это единственная поправка в Конституцию, которая прошла в первом чтении в Государственной Думе. Не считаете ли Вы, что подобные комиссии могут быть полезными в России? Это могло бы существенно укрепить контрольные функции Парламента?

ФИЛАТОВ: Да, я считаю, что такие комиссии в Парламенте должны быть. Деятельность комиссии по парламентскому расследованию, безусловно, полезна для нормального демократического государства – это необходимая вещь, но в связи с тем, что у нас Парламент еще не вырос до такого цивилизованного профессионального состояния, все парламентские расследования они, к сожалению, использовали в политических целях, и всегда пытались взять на себя функции и прокуратуры, и судов, что, конечно, недопустимо. И вообще, у нас Государственная Дума очень сильно увлекается политическими вопросами, например, в один из годов она приняла тысячу с лишним постановлений, которые не имеют никакой юридической силы и поэтому, я думаю, эта мера отсутствия парламентского расследования, это временная мера, также как, может быть, временная мера такое формирование Правительства. Потому что формирование Правительства пока строится не по партийному признаку и принципу, потому что ни одна партия не может завоевать нормального большинства, во-первых; во-вторых, к сожалению, выборы по партийному принципу находятся под очень сильным административным нажимом, а это значит, что мы как бы лишены фактического состояния или истинного влияния этих партий. Партия, которая пользуется определенной поддержкой административного ресурса, она не является «чистой» партией, эти причины порождают то, что Государственная Дума ограничена в своих возможностях назначать Правительство по партийному большинству и проводить парламентское расследование, потому что сегодня это не их самостоятельные решения. Я думаю, что это временная мера. Но у парламента есть счетная Палата, которая может провести любую проверку, касающуюся бюджетного расследования.

МАРИНО: В рамках контрольных полномочий Парламента, Конституция РФ (ст. 101/5) урегулирует деятельность Счетной Палаты, как органа, который отвечает за осуществление контроля за исполнением федерального бюджета. Как оценить практику контрольной деятельности данного парламентского органа за исполнительной властью? Какие реальные сложности в процедуре контроля за бюджетом?

ФИЛАТОВ: Здесь не все так просто, потому что эта Палата по Конституции – чисто парламентская, и это самый сильный контрольный рычаг у Государственной Думы. К сожалению, по Закону Счетная Палата построена по принципу равного количества аудиторов от Президента, от Совета Федерации и от Государственной Думы. В данном случае Государственная Дума поделилась своими возможностями контроля за деятельностью исполнительной власти с Президентом, и стала не вполне самостоятельна в своих действиях. Более того, недавно принята поправка к Закону о Счетной Палате, где Председатель Счетной Палаты назначается по представлению Президента.

Что касается бюджета, то меня настораживает здесь несколько факторов. На мой взгляд, формирование и контроль бюджета – главный рычаг воздействия Государственной Думы на исполнительную власть. Но за последние годы стало больше засекреченных статей, «пустых» строчек бюджета, не совсем реальные оценки цены нефти на мировом рынке, и, как следствие, огромные внебюджетные доходы, которые неизвестно как используются. И, конечно, тревожит увеличение с большой скоростью военного бюджета. То есть мы возвращаемся к старой Советской системе, когда бюджет был не построчный, а был укрупненным по группам развития, тогда и контролировать его совершенно невозможно. Я думаю, что это главное что упускает сегодня Государственная Дума, потому что практически контроля за исполнительной властью с этой стороны нет.

МАРИНО: Рассмотрим тогда вопрос издания указов, предусматривающих расходы из федерального бюджета. Что происходит на практике? Действительно ли речь всегда идет о той части бюджета, которая предусмотрена для Президента?

ФИЛАТОВ: Президент может издавать указы только те, которые до сегодняшнего дня не закрыты законом, то есть, если, скажем, нет нормативного законодательного акта по той или иной проблеме, то Президент по Конституции имеет право своим указом, до принятия закона, регламентировать ту или иную проблему. Но, поскольку, бюджет регламентирован законом, Президент не может этим бюджетом распоряжаться указом. Он распоряжается своим внутренним бюджетом, тем, что ему выделено на Президентский фонд и, скажем, на Администрацию Президента и другие структуры, непосредственно подчиняющиеся ему.

На практике оказывается, и представители Президента имеют бюджеты. Каким образом? Это не конституционная структура. Почему они в бюджете оказались? Почему у них оказался свой бюджет? Это искусственная структура, неконституционная структура. Тем не менее, Президент сделал так, что она почему-то обеспечена бюджетом. Такое решение Президента на самом деле противоречит Конституции. Я вообще считаю этой структуры быть не должно. И так у нас избыток чиновников. Просто избыток, а эти люди на самом деле, не организаторы, они все делают, опираясь на фискальные структуры.

МАРИНО: Рассмотрим в сравнительном плане процесс издания нормативных правовых актов: законов и указов Президента РФ. Для принятия законов, авторы Конституции, уже на уровне самой Конституции, предусмотрели все процедуры, например: в ст. 104/3 К. установили, в каких случаях для внесения законопроектов необходимо наличие заключения Правительства РФ; в ст. 105 К. установили большинство, необходимое для принятия законов; в ст. 136 К. предусмотрено для федеральных законов о поправках в Конституцию одобрение органами законодательной власти субъектов РФ. Законы еще принимаются в трех чтениях. Кроме того, практика показала, как за эти годы законопроекты часто отправляются регионам для получения советов и т. д. Существует, безусловно, элемент, гарантирующий коллегиальное обсуждение данного нормативного акта. Конституция для издания указов не устанавливает подобного. Тогда интересно проанализировать фазы прохождения издания указов. Принимает участие только Правовое управление Администрации Президента или как? Ссылается ли проект указа по субъектам РФ, для того чтобы получили какие-то советы или согласования со стороны органов субъектов РФ. Как должно проходить обсуждение указа Президента РФ перед его изданием?

ФИЛАТОВ: Как правило, указы, которые касаются непосредственно субъектов Федерации, готовятся вместе с субъектами, или указ готовит сам субъект. Потом он проходит экспертизу обязательно в Правительстве и через государственное правовое управление поступает на подпись к Президенту. Например, Указы, которые были по Калининградской области, появились потому, что закон не успевал Парламент принять, а Калининградская область нуждалась в экономических привилегиях. Поэтому готовился указ, он готовился, безусловно, с самой Калининградской областью, после чего поступил в Правительство, затем - в государственное правовое управление Президента, прошел через экспертизу помощников Президента и потом был подписан - сработал элемент коллегиального согласования. А некоторое время спустя был принят Закон и Указ перестал существовать.

МАРИНО: Приходится констатировать, что еще немалая часть издаваемых в субъектах Российской Федерации нормативных актов не соответствует, а иногда прямо противоречит Конституции и федеральным законам, принятым Российской Федерацией по предметам его ведения и по предметам совместного введения. Для Президента РФ авторы Конституции предусмотрели, кроме других, следующие права, например, использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти или, например, возможность обратиться в суд. (ст. 85/1 и ст. 125/2 К. РФ например). Но по статистике Президент РФ немного раз обращался в суд. Какие причины могут стоять за этим решением?

ФИЛАТОВ: Но у нас вообще, по-моему, считается дурным тоном, что ли, обращаться Президенту в суд. Бывало, что он обращался в Конституционный суд. И то, обращался Ельцин Б.Н., а новый Президент не обращался туда ни разу. По-моему, он ограничивается встречами с судьями. Эта практика идет еще от старых времен, и еще не скоро Президент будет себя чувствовать слишком высоко от судебной системы. Да и суды у нас, к сожалению, не имеют пока достаточного авторитета и доверия населения и власти, чтобы кто-то мог довериться ему без острой необходимости, особенно Президент. Я думаю, президенты еще побаиваются обратиться в суд, потому что последствия - суды очень неравнозначны и очень неравноценны. Есть суды, в которых пока еще проходит телефонное право, есть судьи, которые слишком независимые и тогда власть побаивается в суд обращаться.

Что же касается соответствия Конституций и Законов субъектов Федерации Конституции и Законам Федерации, то тут большую работу провели Полномочные представители Президента. Однако повседневное согласование законодательства, по нашему мнению, должно было осуществляться через участие руководителей субъектов Федерации (от законодательной и исполнительной власти) в Совете Федерации, где они должны были одобрить или отклонить принятый Государственной Думой Закон. Ведь у нас в России 89 регионов и отдельное согласование с субъектами федерации просто физически невозможно, а через Совет Федерации и возможно, и эффективно использовалось до того, как Президент их убрал из Совета Федерации. Когда они принимают участие, одобряют или не одобряют с точки зрения региона тот или иной закон, принимаемый Государственной Думой, то тогда он подписывается под этим законом, то тогда свое законодательство автоматически делает подчиняемым или согласуемым с этим законом. Когда же Президент эту систему разбил, он практически сделал Совет Федерации механическим органом, который голосует как подскажут из Администрации Президента. Так или иначе, но главный принцип Палаты - защита интересов регионов, к сожалению, нарушен.

Что касается этой Палаты, то здесь мы находимся на перепутье: либо мы должны пойти по пути избрания депутатов Палаты как сенаторов населением, либо определить статус для участия в работе Палаты руководителей регионов. Например, как это сделано в ООН. Президент попытался заменить этот орган Госсоветом, но Госсовет занимается совсем иными делами, Госсовет занимается наиболее, скажем так, тяжелыми вопросами, требующими подготовки их решения.

МАРИНО: Как известно, по ст. 124 Конституции РФ, финансирование судов производится только из федерального бюджета. На практике Президентом РФ изданы некоторые указы, например, указ от 23 мая 1995-го года «О неотложных организационных мерах по ускорению проведения судебной реформы в Российской Федерации», в котором указывалось, что Военные суды финансируются Министерством Обороны Российской Федерации, и еще указ от 15 сентября 1995-го года «Об обеспечении деятельности Конституционного суда Российской Федерации», в котором обеспечение обслуживания судей возлагалось на управление делами Президента Российской Федерации. Органы исполнительной власти, получается, присутствуют в процессе финансирования судов? Как это сочетается с вышеуказанной ст. Конституции? На каком уровне данная проблема, по Вашему мнению, особо остро стоит? Какой лучший выход из положения для реального независимого осуществления правосудия? Как все было предусмотрено самими авторами Конституции?

ФИЛАТОВ: Но это положение постепенно выправляется. Сейчас уже есть Специальный Департамент, который подчиняется непосредственно Верховному Суду, который занимается хозяйственной и финансовой деятельностью судов. На самом деле эта проблема оказалась тяжелой у нас в стране, потому что пока не находится оптимальное решение для финансирования судов, законодательных органов. Еще очень свежи воспоминания событий 93-го года, когда Верховный Совет взял на себя функцию финансирования и охраны, создал у себя охранное подразделение, начал закупать оружие за рубежом. Чем это закончилось – мы все помним. Пытаясь их разоружить, Президент вынужден был применить силу. Тогда у нас возникла идея передать финансирование всех государственных органов управлению делами Президента, которое бы занималось хозяйственной деятельностью, ремонтом и эксплуатацией всех федеральных зданий, финансированием, обеспечением жильем, и другими делами. Но постепенно из-под этого влияния вышел Совет Федерации, потом вышла Государственная Дума, выходят из-под этого судьи, наверно это правильно, но с другой стороны, скажем, если создавать вертикаль финансирования, то здесь возникает очень много вопросов, потому что вертикаль судебной системы очень сильно сказывается на независимости судей. И

тогда судьи, особенно неугодные, оказываются зависимыми от тех органов, которые обеспечивают их финансовыми, другими хозяйственными вопросами. С одной стороны, они попадают под влияние мэров городов и региональных руководителей, а с другой стороны, они попадают под влияние своих высших судебных чиновников, и я думаю, что это проблема еще не решена. На конституционном уровне решена, но законодательно не решена. На мой взгляд, мы должны развивать Министерство Юстиции, которое и должно обеспечивать финансовую и другое обеспечение судей. Мне кажется, это дает возможность оградить судей от прямого контакта с Администрацией Президента, от Правительственных и других государственных структур, которые могут влиять на них.

МАРИНО: Рассмотрим следующий вопрос – право Президента РФ освобождать от должности некоторых представителей государственной власти. От конкретного примера перейдем к общим выводам. Президент издал указ 23 декабря 1994-го года. Был освобожден от должности мэр Владивостока Черепков, и затем Хамовнический Межмуниципальный суд города Москвы признал незаконным этот указ. В конечном итоге Черепков В.И. восстановился в прежней должности. В рамках каких ограничений, по Вашему мнению, Президент имеет право освободить кого-то, например, губернатора от занимаемой должности?

ФИЛАТОВ: Я вообще считаю, что Президент указами не может никого снимать. Иногда такие указы подписывал Ельцин Б.Н., но, по-моему, суды всегда восстанавливали снятых в своей должности. Это не только, например, Черепков В.И., до Черепкова был Муха – глава Новосибирской области, когда Президент его снимал, потом он восстановился. Потом был Ножилов – губернатор Иркутской области. Президент его снял, но он восстановился через суд и т. д. Поэтому власть побаивается идти через суд, есть всегда другие возможности - либо перемещение на другую должность более высокую, как это было с Наздратенко, либо заведение уголовного дела, как это было с губернатором Камчатки. Но, видите ли, я думаю, это все болезнь времени, постепенно это должно пройти. Но это еще зависит от судов - если общество почувствует к ним доверие, безусловно, власть вынуждена будет изменить свое отношение к решению таких проблем. Президент должен, если это необходимо, снимать губернаторов только через суд и в этом плане, когда Путин В.В. пришел к власти, по его инициативе были приняты два закона об освобождении губернаторов и руководителей местного самоуправления – через суд. Хотя чиновникам этот путь очень не по душе. Иногда легче снять кого-нибудь через уголовное дело, чем, скажем, делать через суд. Те два закона, которые инициировал Президент Путин В.В., так ни разу и не были использованы в жизни.

МАРИНО: Процедура, которая предусмотрена на данный момент в вышеназванном законе, Вас устраивает?

ФИЛАТОВ: В какой-то степени, по крайней мере, через суд, но она ни разу не была использована. Казалось, сегодня-завтра она заработает, но ни одного процесса такого и не было. Жмут бюджетом, отбирают деньги, заводят по разным поводам уголовные дела, жмут всевозможными проверками, дискредитируют в печати, но до суда дело не доходит. А сейчас эта процедура потеряла всякий смысл – теперь губернаторов фактически назначает Президент, причем при довольно жестких условиях взаимоотношения с законодательным собранием.

МАРИНО: Вопрос освобождения генерального прокурора от должности, предусмотренный в ст. 129/2 К. Очень сильные споры были между Советом Федерации и Президентом РФ относительно отстранения Ю. Скуратова от должности. И здесь от конкретного примера давайте перейдем к общим выводам. Каков Ваш комментарий?

ФИЛАТОВ: Я думаю, что Президент не имеет права отстранять генерального прокурора без Совета Федерации. В Конституции очень определенно написано, что Президент назначает и, соответственно, освобождает генерального прокурора только по решению Совета Федерации.

МАРИНО: Рассмотрим Постановления Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции РФ, касающиеся Президента Российской Федерации, точнее Постановление по делу о толковании 136-ой статьи Конституции, в которой по вопросу нового наименования субъекта Федерации, Конституционный суд представил Президенту право внести данное изменение в Конституцию РФ подзаконным актом, то есть своим указом. Как Вы к этому относитесь?

ФИЛАТОВ: Да, это я считаю, нормально. Во всяком случае, лучше, чем это будет делать Федеральное собрание. Здесь достаточно решения субъекта Федерации. Президенту предоставлено право внесения данного изменения в Конституцию, а право переименования принадлежит Законодательному Собранию и референдуму того региона, который это делает. У нас возникал такой чистый, так сказать, технический вопрос, приходит постановление Законодательного Собрания о том, что Северная Осетия будет – называться Северная Осетия-Алания. Как быть, кто должен своим указом внести это в Конституцию. Можно было сделать автоматом, но кто-то должен был каким-то документом внести это в Конституцию, и поскольку мы считали, что это чисто механическая проблема, то Президент на основании решения законодательного Собрания или референдума соответствующего региона вносит это изменение в Конституцию. Это чисто механический вопрос, поэтому здесь не требу-

ется специального закона, который нужно принимать. Тем более, что если будут принимать закон, мы можем столкнуться с ситуацией, которая сложилась с переименованием города Ленинграда в Санкт-Петербург. Когда в Конституции Ленинград переименовывали в Санкт Петербург, то на Съезде Народных Депутатов за это голосовали пять раз и никак не могли проголосовать, хотя это решение было чистой формальностью - речь шла не о переименовании города, а речь шла о том, чтобы в Конституции заметить слово Ленинград на слово Санкт Петербург. Его уже переименовал город сам, он имел на это право. Вот для того, чтобы в эту ситуацию не попадать, Президенту дали такое право.

МАРИНО: Ст. 78/4 Конституции РФ: Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают, в соответствии с Конституцией РФ, осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. В научных дебатах мало был проанализирован потенциал данной статьи. В каких случаях, на самом деле, эта функция может быть использована этими органами? При особых случаях, когда заблокирована деятельность некоторых органов или всей государственной жизни? В каком случае данные органы могут ссылаться на эту статью?

ФИЛАТОВ: Ну, например, эти функции были реализованы в Чечне, когда Президент своим указом ввел туда войска. Конституционный суд подтвердил конституционность действий Президента. В регионах, губернаторы, кроме своих полномочий, выполняют функции федеральной власти, например, обеспечение пенсиями, социальными льготами, различные государственные программы, обеспечение работы и деятельности военно-промышленного комплекса и т.д. и т.д. И очень важно, чтобы деньги, которые поступают в регионы, естественно, шли на эти нужды, а не как часто бывает, тратить на какие-то иные цели. Поэтому многие губернаторы, не способные обеспечить сборы федеральных налогов, не способные обеспечивать пенсионное обеспечение, здравоохранение и прочие функции, могут быть лишены этих действий. В регионах имеется много структур федеральных органов, которые взаимодействуют с региональными органами власти и обеспечивают эту работу. Мне кажется, здесь есть некоторое несоответствие - полномочные представители Президента могли бы объединять эти органы на местах, но эти органы находятся в республиках, в краях и областях, а полномочные представители Президента находятся выше, в округах. Эти органы, логично поднять на уровень полномочных представителей. Глядишь, и количество федеральных чиновников в регионах будет меньше.

МАРИНО: С начала второго созыва Совета Федерации, когда в нем заседали главы исполнительной власти и главы законодательной власти субъектов РФ по должности, законодательствовали в Совете Федерации

более сорока законодателей, которые были еще назначены Президентом Российской Федерации в качестве главы исполнительной власти субъекта РФ. Получается, что немалая часть парламентариев верхней палаты Федерального Собрания, которые должны были контролировать исполнительную власть, была фактически назначена напрямую Президентом РФ? Как можно это прокомментировать?

ФИЛАТОВ: Но это было временное решение. Мне тогда пришлось много сил потратить на то, что убедить Президента Ельцина Б.Н. все-таки сделать губернаторов избираемыми. Но в окружении находилось много людей, которые были противниками этого и считали, что губернаторов надо назначать, тогда всегда они находятся у тебя в кулаке. Но на самом деле Совет Федерации, во-первых, будет иное представление иметь, а самое главное, что внутри каждого региона не складывалось нормальных отношений между губернаторами и элитами, которые стали появляться, потому что они не верили тем губернаторам, которых Президент в любое время мог снять, им нужны были стабильные фигуры. Вот этим объяснялось то, что Президент, наконец-то, согласился провести эту компанию. Она шла очень тяжело, мучительно, и шла в три этапа. А на последнем этапе, когда был принят закон о Совете Федерации, несколько человек оставались не избранными, но это было короткое время, переходное время, и мы должны были с этим соглашаться, потому что они все-таки представляли свои регионы и защищали их интересы, а не Президента.

МАРИНО: Сейчас идет процесс расторжения некоторых договоров. Как Вы можете прокомментировать договорную практику в России? Какие положительные и негативные аспекты? Какова их специфика на данном этапе?

ФИЛАТОВ: Во-первых, я считаю, что это явление временное, хотя и долгосрочное. Временное почему? Потому что наши регионы очень разные, они очень разные по своей территории, по климатическим условиям, по своему богатству. У нас из 89-ти регионов только 22 прибыльных региона, остальные регионы все дотационные разной глубиной дотации. Есть регионы сельскохозяйственные, есть регионы промышленные, есть регионы нефтяные, есть регионы газовые, есть регионы лесные и т. д. То есть такое многообразие, где одинаковых регионов фактически нет. И в такой ситуации, если мы взяли направление на самостоятельность регионов и местного самоуправления, то эта самостоятельность, в зависимости от определенных условий того или иного региона, давала возможность индивидуально решать вопросы о дополнительном распределении полномочий между центром и регионом. Более слабые регионы просят обычно взять ряд полномочий на федеральный уровень, другие – более богатые - просят им дать дополнительные какие-то полномочия, а третьи

говорят, что нам нужны некоторые льготы, налоговые, скажем, для того, чтобы за это время поднять экономику и снять национальную напряженность и т.д. Поэтому для нашей страны, я считаю, этот вопрос принципиально важный и здесь никаких схем и догм быть не должно. Надо более гибко подходить к этим вопросам. Практика показала, что там, где мы гибко подошли к этим вопросам, эти регионы пошли на прибыльность. Прибыльность для всех очень важна - чем больше у регионов будет прибыль, тем богаче мы будем жить и тем больше можем помочь тем регионам, которые еще отстают в своем развитии, тем быстрее можем решить те проблемы, которые необходимо решить для страны. Поэтому, мне кажется, самая главная сегодня задача - дать тем регионам, которые могут самостоятельно развиваться, максимальную свободу и помощь для того, чтобы они быстро вышли на прибыльность. Именно поэтому, я считаю, это оправдано в Конституции. И то, что сейчас тихо Президентская команда убирает эти договоры, неправильно, ибо загоняет всех на равный уровень управления.

МАРИНО: Раньше договоры подписывались только на уровне Федерации: Президентом РФ или Председателем Правительства, с одной стороны, и главой исполнительной власти субъекта РФ, с другой стороны. Принятым федеральным законом от 4 июля 2003 г. предусмотрено одобрение договора Парламентом субъекта Федерации. Затем подписывается Президентом РФ договор, который потом должен утверждаться федеральным законом. То есть, сейчас принимает участие в этом процессе и законодательный орган субъекта, и федеральный законодательный орган. Вы положительно относитесь к тому, что включено и участие законодательного органа?

ФИЛАТОВ: Да, конечно. Очень важно, что этот процесс приобрел открытость.

МАРИНО: Авторы Конституции предусмотрели в ст. 135/2 возможный созыв Конституционного Собрания. Но пока нет такого закона, который урегулировал бы подобный орган. Когда будет принят, какие органы должны назначать своих представителей в этот орган? Например, Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство, Президент РФ и т.д.? Члены Конституционного Собрания должны будут избираться? А как должен определиться состав данного органа?

ФИЛАТОВ: Это вопрос законодателей. На мой взгляд, Конституционное Собрание надо не избирать, оно должно формироваться по типу Конституционного Сопределения. Конституционное Сопределение у нас состояло из пяти палат. Это государственные органы, потому что нужно иметь представителей, которые бы имели свой взгляд на состояние

развития государственных структур. Это, безусловно, регионы, то есть должны быть представлены интересы региональных структур. Третий компонент - это местное самоуправление, это отдельный разговор, ибо, к сожалению, сегодня у них отобрана та самостоятельность, которая предоставлена Конституцией. Это, в-четвертых, три общественные, общественно-политические организации и, в-пятых, это - товаропроизводители. Вот пять компонентов, которые должны в той или иной пропорции принимать участие в создании новой Конституции, или в ее изменении.

МАРИНО: Последний вопрос Вам, как автору Конституции РФ. Какое Ваше итоговое мнение о системе высших органов государственной власти в Российской Федерации? Является ли она сбалансированной? Какими изменениями можно было бы обеспечить еще больший баланс власти?

ФИЛАТОВ: Сбалансированной власти нет, и не может быть, по одной простой причине - потому что нет гражданского общества. Нет контролирующего элемента, нет той обратной связи, которая может влиять, корректировать действие власти. На самом деле, никакая власть не заинтересована в том, чтобы было сильное гражданское общество. Но интерес появляется тогда, когда понимаешь, что демократия имеет один очень серьезный недостаток – непредсказуемость итогов выборов. И чтобы ошибка избирателей не стала роковой, власть соглашается и помогает развитию гражданского общества. Наша власть идет другим путем: она строит закрытую демократию, которая может дать им возможность сделать выборы предсказуемыми. Вот поэтому строится вертикаль, и ограничиваются демократические институты и свободы. Но Президент должен понимать, что, в конечном счете, это может привести к взрыву общества, потому что общество все больше начинает понимать, что у них отобраны завоевания, за которые они боролись.

Что же касается конституционных проблем стабильности власти, то я начинаю понимать, что в Конституции очень мало механизмов сдержек и противовесов. Например, есть положение о наказуемости за захват власти, но нет механизмов реализации наказания. Да и положение Президента относительно исполнительной власти нечетко разграничено. И мы сегодня имеем фактически два правительства: одно – во главе с президентом, другое – во главе с премьер-министром. Хотя по Конституции Президент не должен вмешиваться в деятельность исполнительной власти. Ну и, конечно, настал момент, когда правительство должно формироваться партийным большинством. А место президента, как гаранта Конституции, должно быть отделено от деятельности 3-х ветвей власти.

ЧИРКИН ВЕНИАМИН ЕВГЕНЬЕВИЧ

Член Конституционного Совещания 1993 года.

Родился 23 октября 1924 г. в пос. Мстёра Вязниковского района Владимирской области. Участник Великой Отечественной Войны, награждён орденом Великой Отечественной войны второй степени, медалями.

В 1952 г. окончил юридический факультет МГУ, в 1955 г. очную аспирантуру того же факультета под руководством профессора Галанзы П.Н. Кандидатскую диссертацию о национальной дискриминации в США защитил в 1955 г., докторскую диссертацию на тему: «Формы государства, переходного к социалистическому типу» в 1964 г. В 1965 г. присвоено учёное звание профессора.

В 1955-1971 гг. работал в Свердловском юридическом институте (г. Свердловск) в должностях ассистента, доцента, зав. кафедрой, с 1971 г. - в Институте государства и права Российской академии наук в должностях зав. сектором государства и права развивающихся стран, главного научного сотрудника Института (в настоящее время).

Сферу научных интересов В.Е. Чиркина составляли проблемы теории государства, конституционного права, сравнительного государствоведения. В.Е. Чиркин опубликовывал 415 научных работ, в том числе 14 авторских монографий, 3 брошюры, 5 учебников, 4 учебных пособия (включая первые в науке практикумы по конституционному праву России и конституционному праву развивающихся стран), другие книги, всего 32 авторских книги, участвовал во многих коллективных работах. Три книги с участием В.Е. Чиркина (одна - авторская, две - в соавторстве) изданы только на иностранных языках (английском, французском, арабском, португальском, испанском и др.). Наиболее значимыми являются книги «Формы государства, переходного к социалистическому типу» (М., 1966 г.), «Основы сравнительного государствоведения» (М., 1997 г.), «Конституционное право: Россия и зарубежный опыт» (М., 1998 г.), «Современное государство» (М., 2001 г.), «Публичное управление» (М., 2004 г.). В.Е. Чиркин впервые создал учебники по государствоведению, по государственному и муниципальному управлению, по публичному управлению. В.Е. Чиркин разрабатывал теорию переходных форм государства, исследовал государственность, государственную власть и конституционное право в развивающихся странах, модель современной конституции, вопросы регулирования государственной власти в конституционном праве. Был докладчиком, руководителем секций, участником на многих международных конференциях и симпозиумах. Работал в качестве преподавателя и читал лекции в университетах США, Индии, Канады, Йемена, Анголы, Конго, Ирака, работал на международном факультете сравнительного права (Италия, Франция). В настоящее время ведёт педаго-

гическую работу по конституционному праву зарубежных стран, сравнительному государствоведению, сравнительному конституционному праву в Академическом правовом университете при ИГП РАН, в Международном университете, в Московском Гуманитарном Университете. В 1967 г. за подготовку научных кадров высшей квалификации награжден Орденом трудового Красного знамени, в 1979 г. – медалью.

МАРИНО: Вы участвовали в работе Конституционного Совещания в качестве эксперта. Какой статус был у экспертов данного органа по отношению к иным его участникам? Как характеризовалась работа экспертов в палатах Конституционного Совещания?

ЧИРКИН: Конституционное Совещание формировалось из разных участников. Там были представители, которые были направлены общественными объединениями, были представители от религиозных объединений, были представители от субъектов федераций и государственных органов, были представители от государственных органов федерации, от субъектов федерации и т.д. Часть из них была делегирована такими объединениями, другие назначены указами Президента РФ Б.Н. Ельцина. Кроме этих людей, которые были официальными участниками, были образованы экспертные группы из разного рода ученых. Экспертные группы работали при палатах, объединениях, при группах Конституционного Совещания. Я работал в таких двух группах. В одной палате, которую вел А.М. Яковлев, и в другой палате, которую вел С.М. Шахрай. Статус экспертов характеризовался тем, что при возникающих у руководителей палат и членов Конституционного Совещания вопросах эксперты должны были давать справки и разъяснения. Слово экспертам представлялось вне очереди, в том числе и в случаях, когда они по собственной инициативе желали дать какую-либо справку. На деле, эксперты выходили за эти пределы и вносили свои предложения по тексту проектов (первоначально их было два) Конституции РФ.

МАРИНО: Как известно, члены Конституционного Совещания назначались указом Президента РФ, либо иным образом. Каким образом назначались эксперты Конституционного Совещания? Каким образом, и на каких основаниях проходил подбор экспертов? В чем заключалась работа экспертов? Было ли особое положение экспертов в работе Конституционного Совещания по сравнению с иными участниками данного органа?

ЧИРКИН: Нет, эксперты назначались не по указу президента. По указу президента назначались члены Конституционной комиссии. Эксперты приглашались руководителями палат конституционного совещания, рабочей группы, других групп внутри Совещания. Эксперты (ими были только ученые) должны были давать разъяснения по юридическим и иным вопросам, которые возникали в процессе работы. У экспертов было особое положение. Им предоставляли слово вне очереди. Когда возникал какой-нибудь вопрос, председательствующий мог обратиться за разъяснением этой проблемы. Или эксперт сам мог поднять руку, и тогда ему давали слово без очереди.

МАРИНО: По стенографическому отчету работы Конституционного Совещания кажется, что экспертам не было дано право голосовать. Какие полномочия тогда имели эксперты?

ЧИРКИН: Эксперты не голосовали. Они не имели права голосовать. Они были только консультантами. Я был только консультантом.

МАРИНО: По стенографическому отчету работы Конституционного Совещания можно заметить, как во время работы данного Конституционного Совещания давались некоторые задачи Институту государства и права, например, подготовить материалы, экспертные заключения, обобщить некоторые вопросы. Был ли тогда особо активизирован Конституционным Совещанием Институт Государства и права? Играло ли данное учреждение особую роль? По какой логике Конституционное Совещание активизировало одно научное учреждение, либо другое?

ЧИРКИН: Я не встречался с сотрудниками Института в этом учреждении и не обсуждал с ними вопросы параллельно. Мы заседали только в Кремле. Мы выступали на заседаниях палат, других групп. Была такая рабочая комиссия, которую возглавлял руководитель Администрации Президента РФ Филатов. Там я тоже присутствовал. Туда эксперты приглашали персонально. Там приходилось давать только разъяснения. Мы не голосовали. Члены этой группы сидели отдельно, мы тоже сидели отдельно и могли выступать в любое время у микрофона, когда возникал какой-то неясный юридический вопрос.

МАРИНО: Приостановление деятельности Конституционного Суда. Какова была Ваша позиция тогда? После этого Конституционный суд не работал полтора года, и поэтому столько времени вне правового контроля оказались акты государственных органов. Некуда было оспорить акт Президента или другого государственного органа в плане его соответствия Конституции, или в плане разрешения спора о компетенции и т. д. Каковы были реальные последствия данного решения Президента РФ?

ЧИРКИН: Конечно, приостановление деятельности Конституционного суда – это акт не вполне правомерный. Была ситуация, когда президент использовал свои полномочия и приостановил деятельность Конституционного суда. Разумеется, все это происходило вне правового поля. Вне конституционного контроля оставались издаваемые правовые акты. Почему это было? До событий в начале октября 1993 г. в Москве существовало противоборство ветвей власти. Конституционный суд в определенной мере стал на сторону не президента. Он вместе с церковью пытались примерить противоборствующие стороны. Но тогда ничего не вышло из этого дела. Конечно, когда приостанавливается деятельность Конституционного суда, хорошего тут мало. Правда, обжаловать неко-

торые акты Президента РФ и Правительства РФ можно было в суд общей юрисдикции (Верховный суд РФ), но таких случаев в то время не было.

МАРИНО: Раздел второй заключительных и переходных положений Конституции: Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом правительства РФ. Могло ли это укрепить механизмы влияния федеральных министров, назначенных Президентом России на остальных депутатов первого созыва? Почему прошла эта норма (только первого созыва)? Каково Ваше мнение по следующему вопросу, могут ли депутаты являться одновременно Федеральными Министрами?

ЧИРКИН: В разных странах бывает разная ситуация. Как вы знаете, в Великобритании все министры и члены правительства являются депутатами (членами Палаты общин), поэтому здесь нет ничего особенного. Есть страны, где министрам запрещено быть депутатами законодательного органа. У нас было сначала как в Англии, а потом ввели запрет на совмещение должностей. Как лучше? Это зависит от формы правления. Если республика парламентарная или парламентарная монархия, лучше, когда министры члены парламента. Ведь правительство формирует партия, победившая на выборах в нижнюю палату парламента. А если республика президентская, президентско-парламентская (как в России), то я думаю, что члены правительства депутатами быть не должны.

МАРИНО: Какие были споры в Конституционном Совещании по вопросу избрания глав исполнительной власти субъектов РФ? Давайте обсудим недавно принятый закон об избрании глав исполнительной власти субъектов РФ. На основании данного закона только Президент РФ может выдвигать кандидатуру на должность главы исполнительной власти субъекта РФ. Как вы относитесь к тому, что отменены прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ? Как известно, по российскому законодательству глава исполнительной власти субъектов РФ назначает одного представителя в Совет Федераций в качестве законодателя Верхней Палаты Российского Парламента. Укрепляется ли, таким образом, механизм возможного давления со стороны Президента РФ на данных законодателей Верхней Палаты Федерального Собрания? В конечном итоге, в Совете Федераций законодатели, которые должны контролировать исполнительную власть, в конце концов, половина из них находится в Совете Федерации по линии не просто исполнительной власти субъектов РФ, а вообще по линии Президента РФ. Вас удовлетворяет такая система или Вы за то, чтобы члены Совета Федераций избирались? Не могли бы Вы дать Ваш комментарий по поводу этого закона?

ЧИРКИН: С точки зрения представительства губернаторов в Совете Федерации, по существу мало что изменилось, потому что и раньше гу-

бернатор, как глава исполнительной власти субъекта федерации, сначала сам был членом Совета Федерации, а потом он стал назначать своего представителя. Так что и раньше представительство исполнительной власти субъектов РФ в Совете Федерации было.

МАРИНО: Но ситуация существенно отличается тем, что до принятия данного закона главы исполнительной власти субъектов РФ избирались прямыми выборами населением субъектов со всеми вытекающими отсюда последствиями в пользу обеспечения условий более их независимого положения по отношению к Президенту.

ЧИРКИН: Это верно. Губернаторы избирались, но они и тогда были органами исполнительной власти, а не законодательной. С этой точки зрения принципиального изменения нет. Что же касается того, какая форма лучше (выборы губернаторов населением или наделение их полномочиями законодательным органом субъекта РФ (по существу, одного кандидата, представляемого Президентом РФ)), то это покажет практика. В мире есть и назначаемые члены верхней палаты парламента в федерациях. А у немцев как? В Бундесрат (палату парламента) правительство земли субъекта федерации назначает от 3 до 6 представителей. А правительство земли тоже является исполнительным органом. Конечно, это не хорошо, потому что получается, что члены исполнительной власти являются составной частью законодательной власти. Каждая страна решает по-своему. Помимо юридических норм и правил, есть объективная необходимость. В современных условиях объективная реальность России требует нового порядка формирования губернаторского корпуса. Нужна определенная централизация в этом отношении. С другой стороны, есть необходимость и другая, ибо не всегда избирались очень добросовестные, хорошие и честные губернаторы. Вы знаете, что были факты, когда на эту должность попадали люди, обвиняемые в преступлениях. И ничего - тратили много денег и избирались. Поэтому тут я не вижу какого-то особого противоречия принципов юриспруденции. Каждая страна решает этот вопрос по-своему. Так решила Германия. Назначаются губернаторы и в Австрии, и в Канаде.

МАРИНО: Кем тогда впервые было выдвинуто предложение об участии в Совете Федерации именно представителей исполнительного органа государственной власти субъектов РФ? Как тогда обсуждались вопросы избирательной системы?

ЧИРКИН: Избирательная система обсуждалась. Тщательно обсуждались проблемы формирования Совета Федераций. Насколько я помню, такой порядок предложил представитель Карелии. Его уже на рабочей группе поддержал С.М. Шахрай. Тогда впервые предложили, чтобы

Совет Федераций формировался таким путем: один представитель от законодательного органа субъекта федераций, один от исполнительного. Идею тогда приняли. И тогда же говорили, что надо думать о том, чтобы Совет Федерации потом все-таки избирался. Теперь, что касается Думы. Тогда пришли к выводу, что нужна смешанная избирательная система: половина депутатов избирается по одномандатным округам, половина депутатов - по единому федеральному избирательному округу (225 и 225). В 2005 г. принят новый закон. Он предусматривает избрание депутатов Думы только по пропорциональной системе по единому (федеральному) избирательному округу.

МАРИНО: Вы за какую избирательную систему? Способна ли сама пропорциональная система выборов укреплять политические партии? Каковы положительные и негативные аспекты действующей избирательной системы? Какие у Вас предложения для ее совершенствования?

ЧИРКИН: С точки зрения юридической, пропорциональная система считается более демократической, потому что она дает возможность для представительств различных партий. Но я не за ту, и не за другую.

Недавно я давал интервью в журналах «Законодательство», «Адвокат», и на ученом совете у нас обсуждался этот вопрос. Я выступал с особым мнением. Я считаю, что надо не так, и не так. Я считаю, что нужна пропорциональная избирательная система, но с преференциальным вотумом. Это значит, что вместо одного большого (федерального) округа надо создать в России (как, например, в Японии или в Финляндии) несколько (40-50) многомандатных округов, от каждого из которых выдвигались бы группы кандидатов, но их фамилии должны быть в бюллетенях (чего сейчас нет). Это дает избирателю индивидуальный выбор. Избиралось бы 10-15 кандидатов от округа, в зависимости от численности населения. Округа будут разные, поскольку избирательными округами нельзя нарушать административные границы.

Мне кажется, что недостаток современной системы состоит вот в чем. Ранее, при существовании одномандатных округов, когда в среднем выдвигалось 9 кандидатов по округу, голоса избирателей «разбивались» между ними, и избранным оказывался кандидат, получивший 18-23% голосов (а то и менее). Почти все 225 депутатов – одномандатников были представителями меньшинства (а не большинства). Недостаток системы, введенной законом 2005 г., состоит в отсутствии индивидуализации кандидатов. Поэтому я и говорю о преференциальном вотуме.

Что мы имеем теперь по большому (федеральному) округу? По большому округу мы имеем то, что избиратель голосует за партийный список без индивидуализации кандидатов. Крупные партии выдвигают до 2004

кандидатов, мелкие около 30. Их имен в бюллетенях нет, и включить все имена практически нецелесообразно: никто не будет читать и запоминать 4 – 5 тысяч фамилий. Мне кажется, что если мы введем избирательную систему с преференциальным вотумом со сравнительно мелкими многомандатными округами, то у избирателей будет возможность отметить одну - две фамилии (преференции). Тогда сначала избирательная комиссия будет определять по результатам преференции - за кого голосовали больше, тот и пойдет в Думу, а не тот, который впереди списка (начальство) стоит. Поэтому я думаю, что надо преференциальную систему с многомандатными округами с тем, чтобы избиратель мог индивидуально определять. Это даст возможность отделениям партий активизироваться и бороться за своих кандидатов.

То, что сейчас предлагает избирательная комиссия - это большой недостаток. Они фактически исключают независимых кандидатов. Они говорят, что независимый кандидат должен попросить, чтобы его включили в какую-нибудь партию. Но они не хотят проситься, они же независимые! Если мы сделаем более мелкие округа, то там можно будет иметь и списки независимых кандидатов, которые могут пользоваться большей поддержкой избирателей. А отсюда – соревновательность, активизация партий, улучшение партийной системы.

МАРИНО: Обсудим форму правления в России. Насколько реально положение дел в России соответствует формальному тексту Конституции? Является небесспорным вопрос об определении, характеристике, классификации форм правления в России. По стенографическому отчету работы Конституционного Собрания можно заметить, как постоянно и очень интенсивно обсуждались вопросы Президента РФ и, соответственно, формы правления в России. Например, среди альтернативных вариантов обсуждался и тот вариант, на основании которого Президент не только глава государства, но и глава исполнительной власти. По действующей Конституции Президент РФ глава государства, гарант Конституции. Но реально насколько можно совместить такие функции гаранта, некоего арбитра, нейтрального органа, одинаково дистанцированного от всех иных государственных органов, и функции определения основных направлений внутренней и внешней политики государства, уже в качестве политического субъекта со своей политической программой? Каково Ваше определение формы правления в России?

ЧИРКИН: Существуют юридические нормы, и есть реальное положение. Есть юридические нормы в Великобритании, где у монарха право вето, но на самом деле ничего этого нет. Поэтому надо всегда различать юридические нормы и реально сложившуюся политическую практику. Что мы имеем? Мы имеем в России такую форму правления, в которой

сочетаются черты парламентской республики и черты президентской республики. От парламентской у нас есть, например, вотум недоверия. Государственная Дума может отправить правительство в отставку путем вотума недоверия. Это трудно. Надо не один раз, а надо 2 раза голосовать (в течение трех месяцев), да еще президент будет думать: уволить Правительство или распустить Думу. Есть и признаки президентской республики. О них тоже поговорим специально. На ваш вопрос отвечаю: Россия «смешанная», точнее, президентско-парламентарная республика с акцентом на первом слове.

МАРИНО: Но насколько слабые, чисто формальные, не действенные элементы парламентской формы правления в Конституции России? Возьмем институт недоверия. Если с одной стороны указано в Конституции, что к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству РФ, то с другой стороны, в Конституции указано, что даже в случае повторного выражения недоверия Правительству РФ, никаких юридических обязывающих последствий нет, так как Президенту РФ дано право объявлять об отставке Правительства, либо распускать Государственную Думу. Тогда можно ли эти элементы обозначить как несущественные, фактически фиктивные?

ЧИРКИН: Да, практики отставки Правительства РФ в результате вотума недоверия пока не было. Пока что у нас был только один случай, когда объявлялся вотум недоверия и только один раз. До второго раза не дошло. Но такая конституционная норма есть. Она характеризует юридически форму правления как республику, которая имеет парламентские черты. Хотя довольно слабые, ибо последнее слово за президентом. Вторая черта парламентаризма - Председатель Правительства РФ может быть назначен президентом только с согласия Думы. Есть и другие.

МАРИНО: Особенно здесь выясняется фиктивность элементов парламентской формы правления. Если Конституция устанавливает, что к ведению Государственной Думы относится дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, в другой статье устанавливает, что в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой, Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу. По мнению некоторых конституционалистов, Президент даже может тогда назначить лицо, чья кандидатура вообще не обсуждалась. Вам не кажется, что те слабые элементы парламентской формы правления как бы вставлены в более сложные механизмы, исключаящие, в конечном итоге, потенциальную реализацию данных элементов?

ЧИРКИН: До реальной не дошли. С точки зрения юридической, сказанное характеризует лишь элементы парламентаризма. Юридически что было? Юридически было 1 раз (с Кириенко), когда премьер-министром стал с третьего раза. У нас есть черты и президентской республики. Кто у нас министры? Министров назначает только президент. И Дума их тронуть не может. Это юридически. А если говорить фактически, то В. Путин прав, когда он говорил неоднократно, что у нас президентская республика. Фактически это так. Я считаю, что с точки зрения юридической, в мире есть республики, которые являются президентско-парламентарными, где доминанта у президента. Есть республики парламентарно-президентские, как, например, в Польше, где доминанта все-таки у парламента. У нас юридически республика президентско-парламентарная, а фактически - президентская. «Смешанных» форм правления в мире становится все больше. Это одна из тенденций развития государственности.

МАРИНО: Остановимся на институте роспуска Государственной Думы. Действительно, Конституцией созданы процедуры, на основании которых очень легко распустить Государственную Думу. В рамках работы Конституционного Сопения рассматривались некоторые нормы, ограничивающие институт роспуска Государственной Думой Президентом, например, среди других предлагалась норма, на основании которой Президент может распускать Государственную Думу максимум три раза за время своего мандата. Вы были за или против этой нормы? Достаточно ли ограничений в Конституции по проведению роспуска Государственной Думы Президентом РФ?

ЧИРКИН: Я не участвовал тогда в обсуждении этого вопроса. Хотя сейчас могу сказать свое мнение. Ограничения для роспуска существуют во многих странах, они есть и у нас. Нельзя распускать палату за полгода до окончания ее полномочий. Нельзя распускать в первый год избрания. А вот 3 раза распускать или нет - вряд ли нужна такая норма. Почему три, а не два или четыре?

МАРИНО: А Вас устраивает роспуск Государственной Думы так, как он предусмотрен Конституцией или это слишком легкая процедура? Находится ли Государственная Дума по Конституции в слабом положении? По Вашему мнению, из каких конституционных положений вытекает слабость данного органа?

ЧИРКИН: Нет, меня не устраивает. Я считаю, что Дума очень сильно ослаблена. Я не знаю другой страны, где надо было бы 2 раза голосовать по вопросу о вотуме недоверия. Эта норма производит не очень хорошее впечатление. Получается, что депутаты приняли вотум недоверия, а их спрашивают, хорошо ли они подумали? Предлагают им подумать еще раз.

Поэтому я думаю, что эта юридическая конструкция неудачна. Как и некоторые другие конструкции наших законов, когда отклоненную парламентом кандидатуру можно предлагать еще раз, и так до трех раз.

МАРИНО: Конституционалистами выдвигалось такое предложение: принять федеральный закон, где более четко определяется порядок принятия, обжалования и опротестования актов высших государственных органов, в том числе актов Президента РФ. Вы поддерживаете принятие такого закона? Сформирована ли полностью правовая база для опротестования всех актов Президента РФ, например?

ЧИРКИН: Я думаю, что в этом нет необходимости. У нас есть закон о Конституционном суде. В Конституционном суде есть практика - акты президента обжаловались, когда речь шла о запрете коммунистической партии, например. Механизм существует. Я думаю, что особого закона не надо. Есть и другие случаи.

МАРИНО: Давайте обсудим институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Федеральные округа не были предусмотрены Конституцией. Конечно, полномочные представители не должны осуществлять функции, не соответствующие конституционным нормам. Однако, такие функции, по мнению некоторых конституционалистов, на самом деле существуют в указе Президента РФ от 13 мая 2000 года N.849, среди которых: обеспечение координации деятельности всех федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе, согласование проектов всех их решений, затрагивающих интересы округа или субъекта в пределах округа и т.д. Такие новые структуры власти не вмешиваются на практике в сферу компетенции субъектов, в осуществление самими субъектами собственного правового регулирования, что и провозглашено в самой Конституции? Какова Ваша точка зрения?

ЧИРКИН: Во-первых, полномочные представители назначены на конституционной основе, потому что в Конституции, в соответствующей статье о полномочиях президента есть пункт, в соответствии с которым, президент назначает своих полномочных представителей. Куда? В Конституции не сказано. Поэтому он назначал и в Конституционный суд и т.д. Теперь назначил на места. По Конституции он имеет право это делать. С другой стороны, полномочные представители в семи федеральных округах не нарушают полномочий субъектов федерации, потому что их задача - осуществлять полномочия президента в этих округах. Хотя, говоря откровенно, форма федеральных округов сама по себе не очень хорошая, потому что округа все же становятся как бы над субъектами. Такой момент есть. Нужно учитывать и фактическую роль, «весомость» положения представителя Президента РФ. Представитель президента может

«давить» на органы субъектов РФ. Юридически не может, а фактически, пожалуй, сможет. К тому же, федеральные округа - важный элемент в структуре государства, а Конституцией РФ они не предусмотрены.

МАРИНО: Некоторые конституционалисты подчеркивают, что на практике существуют своеобразные нормотворческие функции Конституционного Суда РФ. Проанализируем потенциал постановлений Конституционного Суда РФ. В 1996 году (СЗРФ, 18, статья 2253) КС принял Постановление, установившее в том числе, что: «Президент РФ принимает меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса». Не получается ли в конечном итоге, что Конституционный суд дополнительно предоставляет Президенту новое право, новую норму, впервые введенную в правовом поле, так как до этого не было предусмотрено в законодательстве? Эта новая функция Президента РФ, которая создана Конституционным судом, теоретически, в случае возможных конфронтационных отношений между Президентом и Парламентом, не может идти на пользу Президента? Каково Ваше мнение? По Конституции РФ (ст. 99/1) Федеральное Собрание является постоянным действующим органом. Вам не кажется, что данный вопрос входит в компетенции законодательного органа, может быть вообще на уровне регламента палат Парламента?

ЧИРКИН: Скажу очень кратко. Во Франции и у вас в Италии есть, так называемая, регламентарная власть. Органы исполнительной власти могут издавать нормативные акты, не законы, но имеющие силу закона. У вас в Италии, если кабинет будет заседать под председательством президента, и в его присутствии можно принять законодательный декрет. В России возникает тоже необходимость временно восполнять какие-то пробелы в законодательстве и оперативно реагировать на них. В разных странах существуют два основных способа: делегированное законодательство и регламентарная власть. Еще до Конституции 1993 г. Верховный совет России дал такое полномочие Президенту РФ. Затем Конституционный суд подтвердил, что президент имеет право временно восполнять пробелы в законодательстве своими актами и осуществлять правовую непрерывность. Но Конституционный суд поставил условие, что как только будет издан законодательный акт по этому вопросу, президент отменяет свои указы. Так и делается.

МАРИНО: Здесь можно обратить внимание на одну проблему реальной практики издания таких подзаконных актов. Рассчитано, например, что только для 19 процентов нормативных указов Президента за 2000 год, основанием издания стал соответствующий федеральный закон. Действительно, практика показывает, как указы идут в своем направлении, не основываются на федеральных законах и не всегда издаются в соответствии с вышестоящими законами. Как Вы рассматриваете реальный потенциал указов Президента РФ?

ЧИРКИН: Раньше таких указов, восполняющих пробелы, в законодательстве было больше. Сейчас в России принято обширное законодательство, и такие указы довольно редки. Кроме того, Президент РФ издает указы вовсе не только для исполнения законов. Издаются указы и в соответствии с его собственной компетенцией. Но любые указы не должны противоречить Конституции и законам. Поэтому проблему указов нельзя рассматривать односторонне (основание – закон).

МАРИНО: Остановимся на вопросах толкования закона. Какой федеральный орган должен давать официальное толкование закона? Существуют определенные расхождения, споры между конституционалистами в этом вопросе. Какова Ваша точка зрения?

ЧИРКИН: Толкование Конституции РФ дает только Конституционный суд. Установление соответствий указов или постановлений правительства Конституции - это тоже Конституционный суд. Если у нас возникают такие вопросы, которые связаны с толкованием и соответствием правовых актов Конституции, надо всегда обращаться в Конституционный суд. Если возникают вопросы несоответствия нормативных постановлений правительства закону, надо обращаться в Верховный суд. Есть несколько таких примеров, когда Верховный Суд РФ признавал постановления Правительства РФ. В моем учебнике, в одной сноске указаны несколько актов правительства, которыми занимался Верховный суд и который признал их несоответствующими законам. Они были отменены. Такова же практика и в отношении актов федеральных министерств и ведомств.

МАРИНО: Конституция устанавливает, что конституционность нормативных актов государственных органов, например, указов Президента, это вопрос Конституционного суда. Какой судебный орган уполномочен проверять законность нормативных актов, например, нормативных указов Президента РФ? Как это можно проанализировать с точки зрения чисто теории и с точки зрения практики? Есть ли в вопросах оспаривания и в вопросах судебного контроля некоторых актов еще какие-либо неясности?

ЧИРКИН: Конституционность нормативных указов Президента РФ проверяет Конституционный суд РФ. Такая практика есть, суд отменял указы (один раз) и отдельные положения указов Президента РФ. Ненормативные акты Президента РФ обжалуются в Верховный Суд РФ, или в иной суд. В свое время в 1996 году Б. Ельцин сместил мэра города Владивостока г-на Черепкова. Вот тогда этот вопрос решал межмуниципальный суд г. Москвы. Он восстановил гражданина Черепкова в должности.

МАРИНО: А, например, законность именно нормативных указов Президента?

ЧИРКИН: Если речь идет о конституционности, то эти вопросы решает Конституционный суд. А вот с точки зрения соответствия указов закону, пока что таких дел я просто не знаю. Постановления Правительства РФ о соответствии их закону проверял Верховный суд.

МАРИНО: Поэтому Верховный суд должен проверить законность нормативных актов высших государственных органов, среди которых и Президент РФ?

ЧИРКИН: Верховный Суд РФ проверяет нормативные акты Правительства. А вот кто насчет указов (с точки зрения их противоречия закону)- нет такой практики. Теоретики должны сказать свое слово. Понимаете, сложно это, потому что правительство - исполнительная власть (с ним проще), а президент - глава государства. Когда речь идет о конституционности, здесь все ясно - Конституционный суд. А законность нормативных указов – целая проблема. Я не могу пока на нее ответить.

МАРИНО: Уполномоченный по правам человека. Такой институт создан на уровне Конституции. Какова практика реакции на решения этого института? Необходима ли нормативная база, которая обязывает государственные органы автоматически реагировать на решения этого органа? Достаточно ли функций у этого органа? Может быть, надо укрепить этот орган и его механизмы воздействия?

ЧИРКИН: Вы правы, полномочий у него недостаточно. Уполномоченный по правам человека - слабый институт. Нормативная база есть, есть конституционный закон об уполномоченном по правам человека, но у него нет механизмов воздействия. Он только может давать представления, обратиться в суд, обращаться с ходатайствами и др. Самостоятельно он может действовать лишь в случаях массовых или грубых нарушений прав и свобод, в случаях, имеющих важное общественное значение и для защиты лиц, не способных использовать правовые средства защиты. Однако неясно, что такое самостоятельные действия. Ведь особого аппарата принуждения у Уполномоченного нет.

МАРИНО: В России, как известно, вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти решаются именно указами Президента РФ. Но вместе с этим практика показывает, что Президент РФ отклонял ряд законов, предусматривающих учреждение отдельных органов федеральной исполнительной власти, мотивируя это вторжением палат Федерального Собрания в компетенцию Президента и сферу исполнительной власти. Могут ли существовать ограничения для Парламента в ее законодательной функции?

ЧИРКИН: Ограничения парламента проистекают из того, что парламент осуществляет законодательную власть и контроль. Вопросы создания структуры и системы исполнительной власти относятся к компетенции президента. В зарубежных странах есть парламенты с ограниченными полномочиями даже в сфере законодательства (например, парламент Франции может принимать законы только по определенному кругу вопросов). В России такой нормы нет, но в полномочия исполнительной власти парламент не должен вмешиваться.

МАРИНО: Вы к этому относитесь положительно?

ЧИРКИН: Я думаю, что при той модели, которая существует в России в данный период, это правильно. Однако, на мой взгляд, контрольные полномочия парламента должны быть расширены, поднята роль парламентской политической организации. Создаваемая Общественная Палата не может ее заменить.

МАРИНО: То есть Парламент должен быть ограниченным, закон должен быть ограниченным, в пользу ему нижестоящих подзаконных, временных актов?

ЧИРКИН: Нет, такого правила быть не может. Нужно разумное сочетание. Парламент может быть ограничен с точки зрения создания системы исполнительных органов. По существу, это присутствует во многих других странах (например, в США).

МАРИНО: Авторы Конституции не чувствовали необходимости в создании подобного органа, как Государственный Совет. Как вы относитесь к решению создания этого органа? Каковы перспективы Государственного Совета в России?

ЧИРКИН: Это орган совещательный, решающих полномочий у него нет, поэтому тут никакого нарушения нет. Это не властный орган. Конституция может его не предусматривать.

МАРИНО: Конституция не предусматривает добровольного, самостоятельного, автоматического ухода Правительства в отставку. По Конституции окончательное решение принимает Президент, который может принимать и может не принимать отставку Правительства. Хотя по новому закону о Правительстве РФ, Председатель Правительства РФ может подать заявление об отставке и уйти вместе с Правительством. Фактически, данный закон предоставил Правительству право самостоятельной отставки, который Президент не может не принять, что не предусмотрено Конституцией. Остается все-таки право Президента РФ поручить Правительству исполнять обязанности до формирования нового Правительства. Какова Ваша позиция по этому вопросу?

ЧИРКИН: В Конституции действительно нет детального регулирования. Оно есть в конституционном законе о правительстве, в соответствии с которым правительство может подать в отставку. Реально подает в отставку председатель правительства. Это имело место в России, но практически правительство (премьер-министра) увольняет президент. Я думаю, что это правильное уточнение к закону. Нельзя заставить министерства работать, если они не хотят.

МАРИНО: Как оценить законодательный процесс, предусмотренный Конституцией РФ? Не создан ли сложный законодательный процесс? Если привести только один пример: Совету Федерации Конституция (ст. 105/4 К.) дает 14-дневный срок рассмотрения законов, поступающих от Государственной Думы (в обратном случае, принимается как пассивное его одобрение). Не создана ли, именно в плане законодательной деятельности, малоэффективная, не работоспособная структура двухпалатной системы Федерального собрания?

ЧИРКИН: Двухпалатная структура проистекает из федеративного устройства России. Россия - федерация, а в федерациях, например, (кроме Танзании) обычно существует особая палата, где представительство субъектов федераций. Это обусловлено реальными условиями России. Что касается 14 дней, то дело обстоит так: Конституционный суд истолковал, что эти 14 дней даются для начала рассмотрения проекта закона в Совете Федераций. Не в 14 дней они должны принять решение, а за 14 дней они должны начать рассмотрение. Может быть, они будут дебатировать его в течение месяца. В Конституции сказано неясно, и Конституционный суд подкорректировал.

Что касается сложной процедуры. Я не вижу особых сложностей. Процедура такая: нижняя палата, ответственная комиссия (комиссии), верхняя палата, вето президента или подписание законов. Возможна согласительная комиссия палат или палат (парламента) с представителями Президента РФ. Я не вижу здесь особо сложной процедуры. Единственное, чтобы я сделал бы, это как у вас в Италии – можно создать решающие комиссии (секции) парламента для принятия менее существенных законов. У вас есть такие решающие комиссии. Когда надо какой-то несущественный, неважный закон (частные поправки), то необязательно его рассматривать на пленарном заседании, а можно поручить такой комиссии, которая составлена пропорционально из депутатов и не нарушает, таким образом, пропорциональности представительства фракции. Если не выражает хотя бы десятая часть парламентариев, то можно принять поправку на комиссии. У нас каждый год принимается приблизительно - 200 законов. А какие это законы? Большинство – мелкие поправки. Ничего сделать нельзя, ибо закон может быть изменен только законом. Депутатам

приходится работать над этой мелочью на пленарных заседаниях.

Минипарламенты есть не только в Италии, они есть в Греции, в Португалии. Когда создается такой узкий орган, это может сэкономить время пленарному заседанию для проработки очень важных законопроектов.

МАРИНО: Каждая палата Российского Парламента принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Регламент Государственной Думы и регламент Совета Федераций, существуют ли они как особые нормативные акты? Обеспечиваются ли на самом деле гарантии самостоятельного решения самим законодательным органом некоторых вопросов внутренней жизни Парламента? Ограничены ли иные органы государственной власти в вопросе обжалования положения Палат Федерального Собрания в судебные инстанции?

ЧИРКИН: Есть регламент Думы, и есть регламент Совета Федераций. Регламент Совета Федераций новый. Он принят в 2002 году. В Думе действуют регламент 1998 г. с огромным количеством поправок. Положение с регламентом у нас неясно. Можно ли обжаловать регламент в Конституционный суд или нельзя? Регламент - это не закон. У французов точно сказано, что можно. В России этот вопрос не урегулирован. Видимо, надо включить положение о том, что регламент может подвергаться конституционной проверке.

МАРИНО: Конституция устанавливает вопрос создания согласительных комиссий для преодоления возникших разногласий между двумя палатами. Конституцией не предусмотрено участие в данных комиссиях полномочного представителя Президента РФ. Это показывает конструктивный подход Федерального Собрания, допускающий участие представителя президентской стороны уже с начала работы Государственной Думы первого созыва? Практика показывает, что очень часто, фактически всегда, представитель Президента РФ принимает участие в данных комиссиях.

ЧИРКИН: Я думаю, что это правильный и конструктивный подход. Согласительная комиссия создается для того, чтобы найти общее решение. Все должны быть заинтересованы в общем решении. Поэтому расширение такого состава правильно, хотя специально и не предусмотрено. Но это рабочий момент.

МАРИНО: По Конституции РФ, не соответствующие Конституции РФ международные договоры, не подлежат введению в действие и применению. Но с другой стороны, Конституция предусматривает со стороны Конституционного суда проверку только не вступивших в силу международных договоров. Нет никакой практики. Теоретически полу-

чается, что уже вошел в силу международный конкретный договор, что не было предварительной проверки Конституционным Судом, и что в данном договоре есть положение, которое не соответствует на самом деле Конституции. Оспаривать его уже нельзя. Будет ли действовать договор, не соответствующий Конституции? Не реализуется ли тогда провозглашенное верховенство Конституции? Не получается ли, что верховенство Конституции на самом деле фиктивно? Тогда где выход из положения? Активизироваться тем государственным органам, среди которых и Президент РФ? Уполномоченным по Конституции (ст. 125/2 К.) обратиться в Конституционный суд с соответствующим запросом о проверке не вступивших в силу международных договоров?

ЧИРКИН: Проверка конституционности действует только в отношении договоров, не вступивших в силу. Как же решается этот вопрос на теоретическом уровне? Решается так. Говорят, что если необходим такой международный договор, который бы не соответствовал Конституции, то надо предварительно изменить Конституцию. А практики нет. Вступивший в силу договор оспорить в Конституционном Суде (признать недействительным) уже нельзя: в этом договоре участвует другая сторона, и такое решение Суда нарушало бы ее права, международное право.

МАРИНО: Какова Ваша итоговая позиция о Конституции РФ? Как Вы оцениваете форму правления в России?

ЧИРКИН: Моя точка зрения такова. Конституция РФ не плохая. Тут есть хорошие решения. Например, права человека хорошо сделаны, часть о Конституционном суде, некоторые положения об основах конституционного строя (сам этот термин мне не кажется очень удачным), положения о местном самоуправлении. С другой стороны, Конституция тогда готовилась в спешке. Не все было ясно и с юридической точки зрения. Иногда говорят, что Конституция по-настоящему хорошая, я бы не сказал «по-настоящему». Она хорошая, но в ней есть и пробелы, есть нерешенные вопросы (есть неудачно решенные, например, о субъектах РФ, входящих в другие «равноправные» субъекты РФ). Хотя у нас многие говорят, что Конституцию трогать не надо, все равно жизнь заставит Конституцию поправлять. Она хорошая, но поправки к ней необходимы. Теоретические исследования для этого в российской литературе есть.

ШЕЙНИС ВИКТОР ЛЕОНИДОВИЧ

Член Конституционного Сопещения 1993 года

Родился 16.02.1931 в Киве. Окончил в 1953 г. исторический факультет Ленинградского университета. В 1966-1975 гг. работал на кафедре экономики современного капитализма Ленинградского университета.

С 1975 г. – в ИМЭМО РАН (в 1975-77 гг. – на штатной должности ИМЭМО в Ленинграде) – старший, ведущий исследователь, главный научный сотрудник. В 1982 г. защитил докторскую диссертацию на тему: «Экономический рост, социальные процессы и дифференциация развивающихся стран». Сфера научных интересов – общие проблемы экономического и социального развития государств развитого капитализма и стран «третьего мира». Руководитель авторского коллектива, автор и ответственный редактор ряда фундаментальных монографий, статей и других публикаций ИМЭМО в 1980-2000-х годах.

Со второй половины 80-х годов принимал активное участие в общественно-политической жизни, был одним из основателей «Демократической России», а затем партии «Яблоко». В 1990-1999 гг. – депутат российского парламента (СНД и ВС РСФСР-РФ, Государственной Думы ФС РФ первого и второго созыва). Один из разработчиков Конституции РФ и избирательного законодательства.

В 2000 г. по окончании срока депутатских полномочий вернулся в ИМЭМО. С конца 80-х годов – автор многочисленных публикаций по политическим и правовым вопросам современного развития СССР и России, часть из них – на английском, немецком, итальянском языках. Всего опубликовал свыше 250 научных работ, в том числе ряд монографий. Участник всероссийских и международных конференций.

В течение ряда лет читает курс «Общество и государство в России на рубеже 1980-90-х годов» в Российском государственном гуманитарном университете.

Руководит аспирантами, подготовил несколько кандидатов наук. Является членом Диссертационного совета Д.002.003.03 при ИМЭМО РАН.

Награжден медалями «Ветеран труда», «Защитнику свободной России», «850 лет Москвы», орденом Имре Надя Венгерской Республики.

МАРИНО: Уважаемый Виктор Леонидович, Вы принимали участие в работе Конституционной комиссии (были заместителем ответственного секретаря Конституционной Комиссии) и затем принимали участие в работе Конституционного совещания. Сопоставьте, пожалуйста, два проекта Конституции: подготовленного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов и внесенного на Конституционное совещание от имени президента.

Как бы Вы могли охарактеризовать президентский проект, над которым работало Конституционное Совещание, заложенную в нем структуру государственной власти?

В чем были особенно слабые места в системе государственной власти по этому проекту?

Насколько внимательно Конституционное совещание отнеслось к проекту Конституционной Комиссии?

ШЕЙНИС: Я недавно опубликовал статью, в которой сопоставлены два проекта: Собчака, Алексеева и Шахрая, представленный как президентский проект, и проект Конституционной Комиссии, как он выглядел к тому моменту, когда открылось Конституционное Совещание (за три года работы Конституционной Комиссии он претерпел многочисленные превращения). «Президентский проект» был создан тремя очень разными авторами. Сергей Алексеев – очень светлый человек, интеллигентный, порядочный, великолепный профессионал, человек очень широкого круга интересов, автор прекрасных работ по философии права (он занимался Кантом). Насколько я могу судить, Алексееву принадлежали общая структура проекта и замысел, по которому права человека – естественные, неотчуждаемые права, которые он обретает от рождения, должны были стать исходным пунктом Конституции, определяющим все остальные ее положения. Эту концепцию он отстаивал решительно и до конца. Я до сих пор не могу понять, как в его сознании возвышенная правовая концепция сочеталась с довольно уродливой организацией государственной власти, явно придуманной другими авторами. Государственная Дума в ней была бесправна. Важнейшие функции парламента передавались верхней палате. Был изобретен совершенно чудовищный монстр – Высшее судебное присутствие, которое должно было увенчать судебную систему и состоять из председателей трех судов – Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного, а также еще ряда судей, назначенных президентом. В его-то руках и сосредотачивалась колоссальная власть.

Я не участвовал в создании этого проекта и не знаю, как распределялись роли между тремя авторами (и их командами). В оправдание разра-

ботчиков разделов о государственной власти можно только сказать, что на их конструкцию решающим образом повлияла политическая ситуация 1992-93 гг. – ожесточение борьбы между «прогрессивным» президентом, которого тогда поддерживали демократы, и «реакционным» парламентом, в котором все большее влияние приобретали коммунисты и националисты. На сторону парламента постепенно склонялся и Конституционный суд. Хотя, конечно, Конституцию нельзя подгонять под злобу дня. Вот почему так важно было решение, принятое в первый же день на Конституционном совещании, а именно: работа ведется по двум текстам – проекту «президентскому» и проекту Конституционной комиссии (в котором был крен в другую сторону).

МАРИНО: Действительно все время работали над двумя текстами?

ШЕЙНИС: Это решение было принято в первый день, и оно действовало в течение всего Конституционного совещания. Мы шли по тексту, рассматривая статью за статьей и сопоставляя оба проекта. Очень часто рождался третий вариант, представлявший комбинацию двух исходных. В общем, Конституционное Совещание довольно эффективно поработало, решив ту задачу, от которой уклонился парламент. Текст, который в итоге оно предложило, был принципиально иным, нежели «президентский» проект, и, на мой взгляд, лучше обоих исходных проектов.

Сейчас многие утверждают, что наша Конституция чуть ли не монархическая, «сверхпрезидентская». Я никогда с этим не соглашусь, хотя она и наделила президента в ряде случаев чрезмерным влиянием, а главное – не ввела необходимых ограничений его прерогатив. Некоторая «размытость» конституционного текста в части, касающейся президента, которая позволяет ему создавать институты и предпринимать действия, прямо не запрещенные Конституцией, но и не предписанные ею, особенно негативно сказывается в последние годы. И все же основной дефект Конституции не в том, что она «сверхпрезидентская», а в том, что она «недопарламентская». Это не игра с нулевой суммой. Можно существенно повысить роль парламента, не ущемляя президента, хотя в сложившихся сегодня условиях это едва ли кто-нибудь станет делать. Но, обращаясь к истории создания Конституции, надо подчеркнуть, что проект Конституционной комиссии тоже предусматривал пост президента, наделенного широкими полномочиями. Потому-то он тоже не мог быть одобрен Съездом народных депутатов. Конституционный процесс зашел в тупик, и инициатива президента, создавшего Конституционное совещание, открывало из него выход.

МАРИНО: Авторы Конституции в статье 7 «Заключительных и переходных положений» установили, что Совет Федерации и Государственная

Дума первого созыва избираются сроком на два года. Два года – это половина обычного мандата. Не ослабило ли существенно это положение обе палаты в отдельности, и Федеральное Собрание в целом, в отношениях с президентом РФ и иными органами государственной власти?

ШЕЙНИС: Конечно, ослабило, но это была наша идея. На ней настаивали демократы. Мы говорили: выборы проходят в чрезвычайной ситуации, мы не знаем, какой состав парламента они дадут. Поэтому в данный момент срок полномочий депутатов надо ограничить двумя годами. Первоначальный вариант «Положения об органах государственной власти в переходный период», опубликованный 21 сентября 1993 г., устанавливал срок полномочий парламента в четыре года. Это Положение под влиянием событий было довольно радикально пересмотрено. В частности, на основе поправок, которые готовила моя группа, срок полномочий парламента был сокращен до двух лет.

Я не знаю, правильное ли решение мы тогда подсказали президенту в надежде на то, что за два уж года положение в стране должно стабилизироваться и, во всяком случае, в 1995 г. будет избран нормальный парламент. Выборы же 1993 г. показали, что наша осторожность была не излишней. Парламент получился совсем не такой, какого многие ожидали. Никто не думал, что грязная пена, поднятая волной сентябрьско-октябрьских событий 1993 г., поднимет Жириновского, что «Выбор России» не будет иметь большинства. Насколько я помню, прогнозы выглядели так: «Выбор России» получит 35-40% голосов, «Яблоко» - 17-20%. И тогда «Яблоко» станет силой, без которой «Выбор России» не сможет проводить свои решения. В общем, мы предполагали, что эти две партии, может быть вместе с Партией российского единства и согласия Сергея Шахрая, будут иметь большинство в парламенте. Этого не получилось.

Решение, о котором Вы спрашиваете, конечно, было принято по политическим мотивам. Но если учесть, что само введение Конституции происходило не совсем конституционным образом, то и двухлетний срок не выглядит как нечто юридически недопустимое. Эта временная мера была записана в переходных положениях Конституции и вместе со всем ее корпусом получила одобрение на референдуме. На ход последующих событий она серьезного влияния не оказала.

МАРИНО: В заключительных и переходных положениях Конституции было установлено, что депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия не на постоянной основе. Не ослабили ли авторы Конституции, таким образом, парламент, а точнее Совет Федерации первого созыва? Из чего исходили авторы Конституции, принимая такое решение? Могло ли оно затормозить законодательный про-

цесс в переходной фазе, нуждающейся в полноценном, постоянно действующем парламенте?

ШЕЙНИС: Это было сделано в угоду президентам республик и губернаторам, которые хотели избираться в Совет Федерации, но не уходить при этом со своих постов. Но вообще, это поднимает более широкий вопрос о роли Совета Федерации и порядке его формирования. Об этом надо говорить отдельно.

МАРИНО: Мы вернемся к этому чуть позже, а сейчас перейдем к регламенту палат парламента. По Конституции принятие регламента палат входит в их исключительную компетенцию. Можно констатировать, однако, что фактически первый президент РФ принял участие даже в определении правил, по которым функционирует парламент. 3 октября 1993 г. была создана Комиссия законодательных предположений, которая разрабатывала также и проекты регламентов палат Федерального Собрания РФ. Как Вы это прокомментируете?

ШЕЙНИС: В этом я не вижу какого-либо ущемления парламента. Я был одним из заместителей Михаила Митюкова, председателя этой Комиссии, и хорошо помню, из чего она исходила. Нужно было максимально сжать организационный период. Съезд народных депутатов и Верховный Совет были удалены, их регламенты потеряли силу вместе с ними. Мы помнили, что на разработку регламентов Верховного Совета и Съезда народных депутатов в 1990 г. ушло довольно много времени. Поэтому подход был прагматический: заранее подготовить проекты регламентов, чтобы палаты начинали свою работу не с нуля, а с рабочих документов, которые они, конечно, могли утвердить или не утвердить. Комиссию законодательных предположений создали еще и для того, чтобы использовать опыт прежних депутатов, которые были лишены мандатов. Это приходящее соображение, а главное заключалось в том, чтобы новый парламент мог скорее заняться своей основной работой. Я не хочу сказать, что не было ущемления парламента, но выражалось оно не в этом.

МАРИНО: Но как относиться к тому, что эта Комиссия функционировала не при парламенте, а при президенте РФ? Непарламентский орган разрабатывал правила функционирования парламента.

ШЕЙНИС: А неоткуда было взяться парламентской комиссии между сентябрем 1993 и январем 1994 г, когда собралась Дума. Не хотели терять три месяца. Не было ни парламентского учреждения, которое тогда могло бы заняться этим, ни депутатов. Они будут избраны только в декабре. 12 декабря прошли выборы, их итоги было подведены в 20-х числах. Но еще до того, как Дума собралась на первое заседание, были созданы подготовительные комиссии, теперь уже из депутатов. Это обычная практика, пе-

решедшая из опыта Верховных Советов. Только тогда подготовительные комиссии учреждал Президиум ВС прежнего состава, а в 1993–94 гг. за неимением такового – президент. Я возглавлял одну из таких комиссий. В них были переданы все документы, которые готовила президентская Комиссия законодательных предположений. Период, отведенный для работы депутатских комиссий, был очень коротким – порядка двух недель, не больше. Депутаты еще только съезжались в Москву, определялись, поселялись в гостиницах, получали удостоверения и т.д. Поэтому депутатские комиссии всерьез проработать проекты не успели. Какие-то рекомендации они сформулировали, но окончательные решения принимала уже сама Дума (как и Совет Федерации). Они, конечно, были свободны в определении регламента и, насколько я помню, не все положения проектов, подготовленных в Комиссии Митюкова, были приняты. Регламент палатам не был навязан извне. Процедура его подготовки, может быть, носила на первом коротком этапе авторитарный оттенок, но это относилось не столько к существу дела, сколько к стилю принятия решений.

МАРИНО: Как вы относитесь к тому, что в соответствии с Законом о порядке формирования Совета Федерации, принятом в 1995 г., был период, начиная с 1996 г., когда в Совете Федерации законодательствовали лица, которые были назначены главами исполнительной власти в субъектах Федерации еще президентом РФ? Членами Совета Федерации они были по должности. Как при этом законодательная власть могла реализовать контрольные функции по отношению к исполнительной власти?

И еще. Как вы относитесь к тому, что в конечном итоге Конституция отдала предпочтение не прямому народному избранию членов Совета Федерации, а необыкновенной системе, предусматривающей вхождение в Совет Федерации двух представителей от каждого субъекта Федерации, один из которых – представитель исполнительного органа государственной власти.

ШЕЙНИС: Я отношусь к этому крайне отрицательно. Перед самыми выборами 1995 г. был принят обеими палатами парламента Закон о Совете Федерации, согласно которому верхняя палата должна была избираться населением. Здесь, правда, была определенная правовая коллизия, на которую сослался президент, наложив вето на этот закон. Вернемся в 1993 г.

В проекте Конституции, который был утвержден на Конституционном совещании, была заложена следующая модель. В переходных положениях было сначала записано, что Совет Федерации должен состоять из глав исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. На них президент рассчитывал опереться в борьбе с противостоявшими ему

Съездом народных депутатов и Верховным Советом. А впоследствии СФ должен был избираться на прямых всеобщих выборах, что вытекало из статьи, помещенной в основном корпусе Конституции. Но события, произошедшие в сентябре-октябре 1993 г., резко изменили и политическую ситуацию в стране, и намерения президента. Он увидел, насколько ненадежна его ставка на региональные политические элиты. С другой стороны, уже ничто не мешало вынести на референдум такой вариант Конституции, который он считал предпочтительным. Поэтому была произведена своеобразная рокировка. На декабрь 1993 г. были назначены прямые выборы в переходный СФ – президент радикально решал проблему устранения из верхней палаты региональных иерархов, которые более не вызывали у него доверия. Во всяком случае, чтобы попасть туда, им надо было теперь пройти горнило выборов. А вот на будущее вводилась номенклатурная схема формирования СФ, из которой мы не можем вырваться до сих пор.

Возьмем 20-томное издание материалов Конституционного совещания. В последнем томе опубликован факсимильный экземпляр проекта Конституции, который президент правил 8 ноября, перед последней публикацией текста, который и был вынесен на референдум. В статью, гласившую, что в СФ входят по два представителя от каждого субъекта Федерации, рукой президента внесено дополнение: по одному представителю от законодательного и исполнительного органа. До сих пор эта норма некоторыми юристами трактуется, как исключаящая прямые выборы членов СФ. На нее и ссылался президент, отклоняя закон, принятый парламентом в 1995 г. Натолкнувшись на вето президента, Федеральное Собрание капитулировало.

Поставим вопрос: насколько правомерно действовал Ельцин в 1993 г., внося принципиальное изменение в текст конституционного проекта, когда Конституционное совещание, созванное для обсуждения проекта, уже закончило свою работу? Мой ответ таков: формально президент на это имел право. Ведь Конституционное совещание было совещательным органом. По своему статусу оно не принимало обязывающих кого-либо решений. Оно должно было освящать своим авторитетом Конституцию, внесенную от имени президента. Президент имел право от своего имени вносить любые варианты. Несколько изменений и было внесено на заключительном этапе. Обсуждение и отработка проекта на Конституционном совещании проходили три инстанции. Сначала в пяти рабочих группах, по сути его секциях, работа которых велась параллельно. Между текстами, выходившими из групп, естественно, возникали разночтения. Поэтому материалы групп передавались в комиссию, во главе которой стоял руководитель президентской администрации Сергей Филатов. В шесть часов вечера заканчивалась работа секций, их представители шли

в кабинет Филатова, где проводилось согласование вариантов. По ряду вопросов согласия достичь не удавалось, и тогда принималось решение о передаче спорных вопросов в Комиссию юридического арбитража. Эта Комиссия была назначена президентом из ведущих юристов, возглавлял ее Владимир Кудрявцев, вице-президент Академии наук. Это была третья стадия. Но окончательное решение принимал президент, который созвал законсовещательный (а не законодательный) орган, внес туда свой проект, волен был принять или отклонить его рекомендации, и вынес окончательный текст на референдум.

Иное дело – насколько правовым был выход из конституционного кризиса 1993 г., вынесение проекта Конституции, не прошедшего через парламент, на всенародное голосование, которое в официальном документе референдумом не называлось, но по статусу было таковым. По сути, конфликт решался политическими средствами, выхода из него в рамках действовавшей тогда Конституции, к сожалению, не нашлось. Но если не ставить вопрос о легитимности действующей ныне Конституции, а такой вопрос не ставит сейчас ни одна серьезная общественно-политическая сила, то поправки президента, внесенные после окончания работы Конституционного совещания, тоже надо признать одобренными на референдуме.

МАРИНО: Как вы оцениваете новый федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации»? Создается ли в соответствии с этим законом полноценная верхняя палата парламента? Как обеспечивается стабильность этой палаты, если член Совета Федерации может быть в любой момент отозван назначающим его органом (например, соответствующим губернатором)? Как Вы к этому относитесь?

ШЕЙНИС: Я очень плохо отношусь к новому закону. Правда, некоторые изменения, внесенные в порядок формирования СФ, можно признать разумными. Это, во-первых, то, что работа Совета Федерации переведена на профессиональную основу, и, во-вторых, что руководители исполнительной власти субъектов Федерации утратили парламентский иммунитет. Это позитивно. Но колоссальный шаг назад, даже по сравнению с законом 1995 г., заключается в том, что никем не избираемые лица обретают статус парламентариев (законодателей). Прежде губернатор избирался не для парламентской работы, но все-таки избирался. Председатель законодательного Собрания проходил через выборы дважды. Его избирали не для деятельности на федеральном уровне, но все же избирали. Теперь же членом Совета Федерации может стать кто угодно – по усмотрению губернатора или в результате «игр под ковром», которые ведутся в законодательном собрании субъекта Федерации. Это очень плохой закон. Я думаю, что единственный разумный выход заключается в том, чтобы

вернуться к порядку 1993 г., то есть избранию членов Совета Федерации гражданами.

МАРИНО: Тогда необходимо принять поправку в Конституцию?

ШЕЙНИС: Это не обязательно. Зададимся вопросом: перекрывают ли поправки президента о формировании Совета Федерации, внесенные в проект Конституционного совещания, возможность прямых выборов верхней палаты. Некоторые юристы полагают, что дело обстоит так. Выборы СФ населением, утверждают они, противоречат Конституции, если хотите прямых выборов – меняйте Конституцию. Я убежден, что такая трактовка Основного закона произвольна. В законе, утвержденном парламентом в 1995 г. и заблокированным президентом, был предложен следующий вариант: выдвигают кандидатов в СФ органы власти в регионах (на альтернативной основе), а выбирает народ. Эта конструкция получила поддержку многих юристов и политиков. Можно вернуться к этому варианту, можно внести поправку в Конституцию, но Совет Федерации должен быть выборным органом. Однако для реализации любого из этих вариантов нужна политическая воля. Ее-то пока и не хватало.

МАРИНО: Создание согласительной комиссии между Советом Федерации и Государственной Думой для преодоления возникших разногласий регулируется ст. 104/4 Конституции. В ней не предусматривается участие президента РФ. Как известно, на практике с самого начала полномочные представители президента в палатах Федерального Собрания принимали участие в таких согласительных комиссиях. Как расценить согласие парламентариев на участие полномочного представителя президента в согласительных процедурах?

ШЕЙНИС: Я неоднократно участвовал в работе согласительных комиссий. Это разумная процедура, соответствующая международной практике. Такие обсуждения проводятся не только в России. Участие представителей президента Конституцией действительно не предусмотрено, но оно Конституции не противоречит: ведь решения согласительных комиссий не являются обязывающими для палат парламента. Насколько я помню, в протоколах согласительных комиссий, в которых фиксируются принятые решения, подписи представителей президента не стоят. Но вообще-то, парламентариям полезно знать позицию президента по спорным вопросам: ведь он располагает правом законодательного вето. Активное участие президентских представителей в законодательном процессе отражает российские реалии. Вот пример: я проводил избирательное законодательство и твердо знал, что, скажем, если я не согласую то или иное спорное положение с председателем Центральной избирательной комиссии, который официально назначен представителем президента при

прохождении данного закона, то я не смогу провести закон, без этого получу президентское вето. Хотя Центризбирком - номинально правоприменительный орган, а не участник законодательного процесса.

МАРИНО: Какие функции парламента, по Вашему мнению, необходимо укрепить?

ШЕЙНИС: Прежде всего, парламенту надо вернуть контрольные функции. Это самое очевидное. Следовало бы и в самой Конституции обозначить его как контрольный орган. Соответствующая поправка – единственная, которая в первом чтении была принята Государственной Думой. По этой поправке парламент получал право создавать комиссии по расследованию, которые сочтет необходимыми, и все граждане, а равно государственные чиновники, обязаны являться по вызову такой комиссии и предоставлять запрошенные документы. Внесение этой поправки исходило из неудовлетворительной практики отношений между парламентом и исполнительной властью. Я был членом комиссии по расследованию причин и обстоятельств чеченского конфликта. Самые главные свидетели, в показаниях которых мы были особенно заинтересованы, на заседания комиссии не пришли. И закон им это позволял. Министр обороны мог заявить: мне президент не давал указания приходить в эту комиссию. Контрольные функции – одна из основ парламентаризма, их-то прежде всего и надо вернуть парламенту.

МАРИНО: Может ли парламент реализовать свои контрольные полномочия по отношению к исполнительной власти через Счетную палату?

ШЕЙНИС: Здесь перед нами снова проблема реальной, а не формальной Конституции. Счетная палата могла бы стать эффективным инструментом контроля над государственными финансами, что характерно для многих других стран. На деле этого не происходит. Вот характерный пример. В конце 2004 г. было объявлено, что Дума будет рассматривать сенсационный отчет Счетной палаты о злоупотреблениях в процессе приватизации. Я не видел этого отчета, но полагаю, что нарушений закона там было немало. И не только со стороны владельцев приватизированной собственности, но и высокопоставленных чиновников, в том числе и остающихся на своих постах и поныне. Затем было сказано, что Дума в 2004 г. рассмотреть этот закон не успевает и вопрос откладывается. В плане же 2005 г. данный вопрос тоже не появился. Прозвучали лишь смехотворные объяснения, что в регламенте Думы не предусмотрено выступление председателя Счетной палаты! И наш парламент, каков он есть сегодня, мирится с таким беспардонным попранием его прав.

И еще один пример бессилия парламента перед действиями президента, исполнительной власти. Всем известно, что в Чечне много лет

ведутся боевые действия, производятся массовые проверки населения, так называемые «зачистки», ограничиваются права журналистов, жестко контролируется информация, не говоря уж о беззакониях по отношению к мирному населению. По сути, в Чечне и прилегающих районах других республик действует режим чрезвычайного положения. Этот режим должен регулироваться Конституцией и специальным конституционным законом о чрезвычайном положении, допускающим временные ограничения некоторых прав граждан. Я не оспариваю того, что подавления бандитизма в Чечне требует чрезвычайных мер. Но для этого надо вводить в действие закон о чрезвычайном положении, который предусматривает также и парламентский контроль над действиями властей. Применение закона в каждом случае требует утверждения Советом Федерации на четко установленный срок. На практике режим чрезвычайного положения существует, но закон не вводится. И парламент молчит! Можно сколько угодно жаловаться на несовершенство Конституции, но такой парламент не способен распорядиться и самой совершенной Конституцией.

МАРИНО: Рассмотрим полномочия президента в законодательной сфере. Он может внести законопроект, имеет право внесения поправок в законопроекты на разных стадиях их прохождения. Его представители участвуют в согласительных комиссиях. Президент может настаивать на том, чтобы законопроект обсуждался в Совете Федерации и в тех случаях, когда он не подлежит обязательному обсуждению там. Президент имеет своих полномочных представителей в палатах, имеет право вето и т.д. Не слишком ли велики полномочия президента в законодательной сфере?

ШЕЙНИС: Самое главное – это непреодолимость президентского вето, если оно выступает в комбинации с вето Совета Федерации, который при нынешнем порядке его формирования полноценной палатой парламента не является. Если вето накладывает только Совет Федерации, то Дума может его преодолеть, такие случаи бывали. Но если Дума преодолевает вето Совета Федерации, а затем вето накладывает президент, оно становится абсолютно непреодолимым. Дума своими силами преодолеть вето президента в данном случае не может, ибо для этого требуются решения и Думы, и Совета Федерации, которые должны приниматься двумя третями голосов. Чтобы оставить вето президента в силе, Совету Федерации достаточно даже не отклонять закон, а просто не дать эти две трети голосов. Между прочим, на Съезде народных депутатов, вето президента преодолевалось простым большинством голосов. Такая процедура была, пожалуй, слишком упрощенной. Требование квалифицированного большинства правомерно, но вето не должно быть абсолютно непреодолимым.

МАРИНО: Некоторые конституционалисты считают излишним наделение президента одновременно и правом законодательной инициативы, и правом вето. Действительно, президент РФ может выступать в качестве и участника, и некоего арбитра законотворческого процесса, внутри которого он тоже присутствует. Какова по этому поводу Ваша позиция?

ШЕЙНИС: Я считаю, что и то, и другое может существовать, но вето должно несколько легче преодолеваться. Можно предусмотреть, скажем, такой вариант. Если президент отклонил закон, а в Совете Федерации не было получено достаточного числа голосов для преодоления вето президента, то Дума должна иметь право через какой-то срок вернуться к этому вопросу и теми же двумя третями голосов утвердить закон, минуя Совет Федерации. Возможны и другие варианты. Необходимо вообще укреплять полномочия Думы. Еще на Конституционном совещании 1993 г. я выступал против того, чтобы решения о чрезвычайном положении, военном положении и использовании войск за границей закрепились за Советом Федерации. Я считал, что это надо отнести к полномочиям Думы, в крайнем случае, к полномочиям обеих палат. Я три или четыре раза поднимал этот вопрос, но большинство со мной не согласилось. Довод моих оппонентов выглядел так: Совет Федерации легче собрать, чем Думу. Я возражал: такое решение, как введение чрезвычайного положения, должно быть трудно проведенным.

Сегодня эта проблема остается не менее актуальной, но она переместилась в несколько иную плоскость. Парламент, и прежде всего Государственная Дума, должен иметь право потребовать от президента введения чрезвычайного положения, когда оно фактически действует. И право контролировать использование наших войск за границей. Тогда было бы невозможно поставить страну и мировое сообщество перед свершившимся фактом переброски нашего контингента из Боснии в Косово в 1998 г., которая была авантюрой, по счастью, не повлекшей непоправимых последствий.

МАРИНО: Обратимся к праву президента издавать временные подзаконные нормативные акты – указы. Практика показывает, что только небольшое число указов теряет силу. Как Вы оцениваете место президентского указа в правовом поле? Какие сферы общественной и государственной жизни особенно часто регулировались указами президента?

ШЕЙНИС: Существует два вида указов. Одни из них принимаются в порядке реализации полномочий президента, например, указы, которые относятся к награждениям, назначениям на государственные посты, помилованию осужденных лиц и т.п. Они носят разовый характер и не подлежат чьему бы то ни было утверждению. Другие указы носят

нормативный характер, то есть устанавливают какие-то нормы государственной, общественной жизни в тех областях, которые не регулируются законом. Они действуют столько, сколько требуется времени до издания закона. Нередко, однако, закон по тем или иным причинам не принимается, и указ продолжает действовать. Бывает и иначе. Например, приватизация в начале 90-х гг. была проведена по указам, поскольку довольно долго Верховный Совет не мог принять закон (или действовал в 1992 г. временный порядок, при котором закон мог быть отменен указом). А когда закон был принят Верховным Советом, значительная часть процесса приватизации была уже завершена.

МАРИНО: Еще об указах президента. Как известно, по Конституции только указы о чрезвычайном и военном положении должны утверждаться в Совете Федерации. Может быть, надо расширить число указов, которые нуждаются в подтверждении той или другой палатой Федерального Собрания? Какова была концепция у авторов Конституции? Как можно ограничить силу нормативных указов президента?

ШЕЙНИС: Вообще, указное творчество президента надо ограничить. Как это сделать? Есть несколько вариантов решения этого вопроса. Можно назвать сферы общественной и государственной жизни, указы, по которым должны утверждаться. Можно установить обязательный порядок рассмотрения в парламенте указов определенного типа. Можно предложить и другие решения. Но в принципе, указное право носит недемократический характер. Издание указов нормативного характера следует свести к минимуму.

МАРИНО: Вопрос о правительстве Российской Федерации. Авторы Конституции право принимать или отклонять отставку правительства предоставили президенту. Ему также дано право поручать правительству исполнять обязанности до формирования нового правительства. Как Вы можете оценить то, что правительство самостоятельно не может принять даже решения об отставке?

ШЕЙНИС: Я не помню, как эта статья обсуждалась в свое время, но мне кажется, что практически это не запретительная для правительства норма. Не было такого случая – и вряд ли он наступит – когда бы правительство намеревалось уйти в отставку, а президент с этим не соглашался. Вы правильно говорите, что он может сказать: исполняйте обязанности до формирования нового правительства. Но у нас, насколько я помню, правительство подавало в отставку только в связи с истечением своих полномочий. По Конституции оно слагает полномочия перед вновь избранным президентом. Когда придет время вносить поправки в Конституцию, я бы предложил изменить вот что: правительство слагает полномочия перед

вновь избранной Думой. Это был бы шаг к правительству парламентского большинства, о котором немало говорят. Но тогда надо вернуться и к другой норме одного из проектов Конституции: Дума назначает премьера по предложению президента, а не президент назначает его с согласия Думы.

МАРИНО: Президент в процедуре назначения председателя правительства может предлагать Думе одну и ту же кандидатуру трижды. В случае трехкратного отклонения Думой предложенных кандидатур председателя правительства, президент имеет право назначить лицо, чья кандидатура вообще не обсуждалась, распустить Думу и назначить новые выборы. Что же остается от взаимосогласованной процедуры назначения премьера?

ШЕЙНИС: Вы правы: мало что остается. За этой статьей стоит конфликт президента со Съездом народных депутатов в 1992-93 гг., который привел к острому конституционному и политическому кризису. По действовавшей тогда Конституции, Съезд мог не согласиться с президентом и не утвердить премьера. В этом случае президент мог назначить лишь временно исполняющего обязанности председателя правительства. Вопрос этот был в центре внимания при разработке новой Конституции. Я отстаивал следующий баланс: парламент должен иметь право выразить недоверие правительству. И тогда президент либо отправляет правительство в отставку, либо распускает парламент и назначает новые выборы. Иногда такой баланс появлялся в различных вариантах проекта, который готовила Конституционная комиссия. Но поскольку депутаты были категорически против роспуска парламента, то отстоять это мне тогда не удалось. Сама по себе идея баланса в отношениях президента и парламента по поводу правительства разумна. Но в действующей Конституции баланс слишком смещен в пользу президента. В частности, он может ставить Думу в ситуацию, когда у нее нет выбора: ничто не возбраняет ему трижды предлагать одно и то же лицо, угрожая роспуском, если Дума не соглашается. Это не что иное, как выкручивание рук депутатам. В нашей поправке, которая не прошла, мы предлагали установить, что президент каждый раз должен предлагать разные кандидатуры. Это, конечно, паллиатив: ведь президент может три раза предлагать лиц, неприемлемых для парламента, решая свою задачу – его досрочный роспуск. И далее: предположим, Дума премьера не утвердила, президент распустил Думу, прошли выборы, которые дали Думу такую же по составу. Она опять не утверждает премьера. И ничто не мешает президенту повторить ту же операцию. Следовательно, правительство, если оно опирается на президента, неуязвимо перед лицом парламента.

МАРИНО: Часть четвертая статьи 78 Конституции устанавливает, что президент и правительство обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Какая была логика введения этой статьи?

ШЕЙНИС: Конституция в статье 71 определяет полномочия, которые относятся к ведению Российской Федерации. В статье 72 полномочия, которые находятся в ведении Федерации и ее субъектов. Часть четвертая статьи 78 определяет, кто именно обеспечивает реализацию этих полномочий от имени Федерации – президент и правительство. Указание на то, что это распространяется на всю территорию РФ, закрепляет единство государственной власти в стране.

МАРИНО: А парламент? Почему федеральному представительному органу страны не даны функции осуществлять полномочия федеральной государственной власти?

ШЕЙНИС: В Конституции есть статья 76, где говорится, что законы действуют на всей территории Российской Федерации. Вот парламент и издает законы. Но у парламента нет инструментов, с помощью которых обеспечивается реализация законов. Они есть у президента, у правительства. Можно добавить еще прокуратуру. Но вообще здесь я не вижу особых проблем.

МАРИНО: Как Вы относитесь к тому, что с 2000 г. президент может отстранять от должности глав исполнительной власти субъектов РФ?

ШЕЙНИС: Сам этот шаг был сильнодействующим средством для обеспечения единства государственной власти в стране, пресечения злоупотреблений со стороны исполнительной власти на местах, сепаратистских тенденций. За смещением губернатора должны были последовать новые выборы. Вместе с тем, этот порядок вызывал ряд вопросов. Во-первых, такого полномочия у президента по Конституции нет. По сути, компетенция президента была расширена за пределы перечня, указанного в Конституции. Во-вторых, президент получил это право по отношению к губернаторам краев и областей. Оно не распространялось на президентов республик. А по Конституции (ст.5) все субъекты РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти должны быть равноправны. И, в-третьих, этот закон обозначил тенденцию, развитие которой привело в 2004 г. к отмене прямых выборов глав субъектов Федерации.

МАРИНО: Как Вы оцениваете эту последнюю инициативу президента?

ШЕЙНИС: Эта реформа подрывает три фундаментальных принципа нашего основного закона. Свободные выборы как одна из двух основных форм «высшего непосредственного выражения власти народа» (статья 3) заменяется фактическим назначением; избиратели лишаются права прямого воздействия на формирование реальной власти в регионах. Резко смещается баланс разделения властей (статья 10). Подрывается принцип федерализма: к совместному ведению Федерации и ее субъектов Конституция относит лишь «установление общих принципов организации системы государственной власти», но не их формирование (статья 72). Всего же мы сталкиваемся с грубым нарушением, по меньшей мере пяти статей Конституции.

Конечно, сторонники президентского предложения будут утверждать, что Конституции оно не противоречит, и приведут различные казуистические доводы. Однако есть орган, чье слово в толковании Конституции – решающее. Конституционный суд в 1996 г. рассматривал попытку алтайских законодателей заменить прямые выборы губернатора населением – выборами его Законодательным собранием края. И хотя тогдашняя алтайская конструкция не предусматривала участие в этом процессе президента (на мой взгляд, это еще большее отступление от Конституции), суд счел, что она Конституции не соответствует. Беда в том, однако, что прецедентное право в России не действует, и закон, отменяющий выборы губернаторов и президентов республик, проведут без оглядки на постановление Конституционного суда.

Что будет дальше? Хотя Конституционный суд представляет наиболее уважаемый институт нашей отнюдь не независимой судебной системы, я сильно сомневаюсь, что он подтвердит свое прежнее решение. Тем более, что по закону о Конституционном суде, обновленному после событий 1993 г., граждане смогут подать жалобу на нарушение их прав, лишь когда новый механизм будет запущен. Едва ли суд решится – по политическим, конечно, мотивам – объявить десяток – другой уже назначенных губернаторов, незаконно занимающих свои посты. Можно будет порадоваться, если я ошибаюсь. А пока приходится констатировать, что начата самая радикальная после 1993 г. переделка нашей политической системы. И возвращает она нас к недемократическому, но традиционному для России порядку назначения сверху местных начальников, в руках которых сосредоточена реальная власть, не важно, как они называются: губернаторами или секретарями обкомов.

МАРИНО: Реформа избирательной системы по выборам Государственной Думы осуществляется в таком же ключе?

ШЕЙНИС: Да, конечно. Переделка избирательной системы предпри-

нимается с дальним прицелом. Прицел этот – выстраивание так называемой полуторпартийной системы как компонента «управляемой демократии». Трудоемкое манипулирование выборами в 225 мажоритарных округах, которое кое-где может дать сбой, заменяется регулированием и партийного строительства, и состава парламента из полновластного центра, контролирующего командные политические высоты.

Всех, кто сомневается, что дело будет обстоять именно так, я бы пригласил обратить внимание на одно примечательное обстоятельство. Мы еще не успели забыть, с каким трудом утверждался пропорциональный компонент действующей избирательной системы, какими яростными были атаки на него, сколь широк был фронт его критиков, настаивавших на том, что полноценный выбор избиратели будто бы могут сделать лишь заглянув в глаза кандидатам, а не ориентируясь на анонимные партийные списки. Сегодня этих голосов по понятным причинам не слышно – их заглушает одобрение», кажущееся всеобщим. И это, может быть, самый удручающий момент складывающейся ситуации. Не приходится сомневаться, что если бы сверху была дана иная команда (например, возврат к чисто мажоритарной системе), депутаты, губернаторы и официальные СМИ с таким же единодушием высказались бы и за этот поворот.

Конечно, идеальной, пригодной для всех стран на все времена избирательной системы, нет в природе. Разработчики Положения о выборах в ГД в 1993 г., основные черты которого воспроизводились в избирательном законодательстве вплоть до последнего времени, предпочли и отстояли в последовавших баталиях смешанную систему, по которой две половины Думы избираются на основе разных принципов, не связанных меж собой: одна – по партийным спискам, другая – по одномандатным округам.

Если от этого простейшего варианта и пришло время уходить (что вовсе не доказано, ибо стабильность – одно из важных требований к любому закону, в том числе, и избирательному), то двигаться надо было, на мой взгляд, к связанной смешанной системе по тому образцу, который успешно функционирует в Федеративной (подчеркнем это!) Республике Германии уже более полувека. Германская избирательная система, по сути, является пропорциональной: политическую структуру бундестага определяет второй голос, который избиратель отдает за ту или иную партию. Но у избирателя есть и первый голос, который он отдает кандидату персонально. Земли ФРГ поделены на равновесные избирательные округа, в которых соревнуются претенденты на депутатские мандаты. Таким образом, избирателю, а не закрытым системам партийного отбора принадлежит решающее слово, кто будет представлять ту партию, за которую он проголосовал. Во всяком случае, большинство депутатов. Предложения партийных съездов, таким образом, проходят проверку на

открытом политическом рынке. Пойди мы по этому пути – излишними оказались бы заготовки Центризбиркома, ужесточающие порядок выдвижения кандидатов партиями. Предложения эти нарушают автономию внутрипартийной жизни, мешают партиям создавать дееспособные фракции, расширяют роль государства как надсмотрщика, и к тому же едва ли смогут эффективно защитить права рядовых членов и активистов партий. Под флагом защиты прав субъектов Федерации они подрывают принцип равновесности голосов избирателей.

Одновременно вносятся поправки в Закон о партиях, которые ставят их в большую зависимость от государственных чиновников. В совокупности все это представляет движение в сторону так называемой «управляемой демократии». Между прочим, и сам термин этот апологеты нашего нового политического устройства извлекли из лексики авторитарных режимов.

МАРИНО: А как Вы относитесь к новой структуре – полномочных представителей президента в семи федеральных округах? Ведь ее не было в Конституции, и об этом не шла речь на Конституционном совещании. Не посягает ли это на права субъектов РФ?

ШЕЙНИС: Формально нарушения Конституции здесь нет. В соответствии с п. «к» ст.83 президент может назначать и освобождать своих представителей. Представители президента в федеральных округах назначаются для того, во-первых, чтобы обеспечивать связь президента с региональными властями. И, во-вторых, чтобы руководить всеми подразделениями федеральных ведомств, которые существуют на местах: министерства внутренних дел, министерства обороны и т.д., консолидировать их деятельность в масштабе большого округа, охватывающего несколько субъектов Федерации. Но в нашей реальной жизни представитель президента – начальник по отношению к местной власти. Именно так его и воспринимает большинство губернаторов. Особенно теперь, когда их будет назначать президент. Это не вытекает ни из Конституции, ни из закона, но такова наша реальность.

Вообще же любой юрист знает, что есть «Конституция в книгах» и «Конституция в жизни», Конституция формальная и Конституция реальная. Наша формальная Конституция, хотя и имеет целый ряд дефектов, вовсе не плоха. Это признали авторитетные зарубежные эксперты, например, Венецианская комиссия. Но есть реальная практика государственного управления, соблюдения прав человека. И она очень сильно отличается от того, что написано в Конституции.

МАРИНО: Возьмем конкретный пример, но обсудим общий вопрос. Отставка правительства Касьянова состоялась до президентских выборов.

Затем было сформировано правительство в новом составе, которое вскоре сложило полномочия перед вновь избранным президентом. Как Вы относитесь к этой практике с юридической точки зрения?

ШЕЙНИС: На мой взгляд, это административные игры, в которых я не вижу особого юридического смысла. Это административная мера, которую зачем-то решили использовать: то ли в интересах президентской избирательной кампании, то ли для того, чтобы заблаговременно убрать Касьянова, который кому-то показался слишком самостоятельным, то ли еще с какой-то целью, о которой можно только догадываться. С новым премьером и с новой структурой правительства, которая внесла невиданную путаницу в государственное управление, президенту, видимо, удобнее руководить исполнительной властью. Формально по Конституции он не является ее главой. Но в Конституции есть ряд моментов, которые такую возможность перед ним открывают. Он может председательствовать на заседаниях правительства, что он часто и делает, собирая правительство в узком составе, вызывая к себе отдельных министров и давая им указания – мы это часто видим даже по ТВ. Кроме того, главные министерства, так называемые «силовые», фактически выведены из состава правительства. Президент по Конституции – верховный главнокомандующий, вот он и контролирует военных и иных «силовиков» непосредственно, он утверждает военную доктрину и т.д.

МАРИНО: А министерство юстиции относится к «силовым» министерствам?

ШЕЙНИС: Формально перечень «силовых» министерств никто не устанавливал. Но по факту, на практике к ним относятся и министерство юстиции, и даже министерство иностранных дел.

МАРИНО: Не разделяет ли это само правительство, если некоторые министры подчинены президенту, а остальные – председателю правительства?

ШЕЙНИС: Конечно, разделяет. Но это наша история. Так было и при царе, и при советской власти. Три министра – обороны, госбезопасности и иностранных дел в 1973 г. стали членами политбюро ЦК КПСС, то есть по формальному партийному статусу были уравнены с председателем правительства. Правительство у нас – орган, за которым закреплены лишь хозяйственные вопросы, экономика.

ЭБЗЕЕВ БОРИС САФАРОВИЧ

Член Конституционного Сопещения 1993 года

Родился 25 февраля 1950 года в с.Джанги-Джер Кызыл-Аскерского района Фрунзенской области Кыргызской ССР, где его семья оказалась после депортации карачаевского народа. Карачаевец.

По окончании в 1966 году средней школы работал плотником-бетонщиком в г. Карачаевске Карачаево-Черкесской автономной области.

В 1972 году закончил Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского, поступил в аспирантуру этого же института, закончил ее досрочно.

В 1975-1976 гг. проходил действительную военную службу. После демобилизации работал в Саратовском юридическом институте преподавателем, старшим преподавателем, доцентом, профессором кафедры государственного (конституционного) права.

В 1989 году защитил докторскую диссертацию, посвященную проблемам прав и свобод человека; доктор юридических наук.

Участвовал в разработке ряда законопроектов, включая проект Конституции (Основного закона) Российской Федеративной Республики, который был подготовлен группой сотрудников Саратовского юридического института.

29 октября 1991 избран Судьей Конституционного Суда (выдвинут народными депутатами от автономий). Полномочия истекают 31 октября 2015 (по достижении 65 лет).

Один из разработчиков федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ.

14 февраля 1995 включен в состав первой палаты КС. Член Комиссии по координации с органами судебного конституционного контроля субъектов Российской Федерации и государств - участников СНГ.

Автор четырех монографий.

Женат, имеет сына.

МАРИНО: Какую роль играло на том этапе развития отечественной правовой системы российской государственности Конституционное Собрание? Расскажите о Вашей работе. Какие комиссии данного органа имели особое важное значение в рамках работы разработки текста Конституции РФ?

ЭБЗЕЕВ: Конституционное Собрание сыграло выдающуюся роль. Я состоял не в палате, а в рабочей группе Конституционного Собрания, то есть в той Комиссии по доработке Конституции Российской Федерации, которая внесла решающий вклад в создание текста Конституции. Между собой мы ее называли Комиссией Филатова. Правда, я посещал различные палаты и принимал участие в деятельности этих палат, но еще раз хочу подчеркнуть: деятельность всех этих палат аккумулировалась и объединялась Комиссией по доработке проекта Конституции РФ, которую возглавлял в качестве Председателя Сергей Александрович Филатов.

МАРИНО: Общий вопрос о системе высших органов государственной власти в России. Авторы Конституции России создали сбалансированную систему президентской власти?

ЭБЗЕЕВ: Да, наша модель организации публичной власти является сбалансированной, и такой вывод в 1993 году, между прочим, сделала и Венецианская Комиссия. Я вполне солидарен с выводами Венецианской Комиссии.

МАРИНО: Давайте обсудим конкретную статью Конституции ст. 125/6: Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Здесь четко выражено верховенство Конституции по отношению к международным договорам. С другой стороны, авторы Конституции РФ предусмотрели предварительный подобный контроль: Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ и иных органов власти разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров. Практика показывает, что не было таких проверок. Теоретически, допустим, что существует международный договор, уже вступивший в силу (и который не был рассмотрен до этого Конституционным Судом), и что данный договор не соответствует Конституции РФ. Оспорить его уже нельзя, потому что уже вошел в силу. По принципу презумпции конституционности он является конституционным, пока Конституционный Суд не примет обратного решения. Как обеспечить тогда реально приоритет верховенства Конституции РФ по отношению к ним?

ЭБЗЕЕВ: Действительно, Конституционный Суд не рассматривал еще конституционность либо неконституционность какого-либо международного договора. Подобной практики еще нет. Должен, однако, сказать о том, что Конституционный Суд Российской Федерации весьма активно интегрируется в международную систему, особенно Европейскую систему. Мы взяли на себя некоторые международно-правовые обязательства, включая и те, которые предусмотрены Европейской Конвенцией по правам человека и вытекают из признания юрисдикции Европейского суда по правам человека. И в этой связи хотел бы сказать о том, что Конституционный Суд чрезвычайно активно (при разрешении тех или иных конституционных споров) использует международные договоры, в которых Российская Федерация принимает участие. Мы очень часто ссылаемся, помимо договоров, на так называемые общепризнанные принципы и нормы современного международного права. Таким образом, международные договоры нами не рассматривались с точки зрения их конституционности, но Конституционный Суд в процессе осуществления судебного конституционного контроля весьма часто и весьма активно опирается на международные договоры.

МАРИНО: Какой выход из положения в плане проверки соответствия не вступивших в силу международных договоров Конституции? Как известно, КС инициативу самостоятельно не может взять. Возбуждать такие необходимые дела о соответствии Конституции международных договоров могут иные органы. Тогда, может быть, надо активизироваться тем государственным органам, среди которых и Президент РФ, которые имеют право обращаться к Вам с запросом? Или как?

ЭБЗЕЕВ: Согласно Конституции, международные договоры Российской Федерации вступают в силу только после их ратификации Парламентом. Ратификация Парламентом осуществляется в форме принятия закона о ратификации. Причем, обратите внимание, закон принимается Государственной Думой, одобряется Советом Федерации и подписывается Президентом Российской Федерации, то есть все участники законодательного процесса в процессе ратификации договоров также принимают участие, и у этих участников процесса ратификации пока не возникало сомнений в конституционности положения того или иного договора. Надо ли их искусственно активизировать – в этом я не уверен. Если же сомнение у этих субъектов возникнет, они, конечно же, пойдут в Конституционный Суд. Это несомненно.

МАРИНО: Ст. 125/4 К.: 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.

По какой логике авторы Конституции в этой статье предусмотрели проверку конституционности только законов, а не, например, и указов Президента РФ.

Тогда по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов, какой судебный орган проверяет конституционность указа Президента РФ, примененного или подлежащего применению в конкретном деле?

ЭБЗЕЕВ: Вы имеете в виду запрос суда общей юрисдикции, либо арбитражного суда? Хотел бы сказать о том, что наша судебная власть организована в виде трехголовой гидры: Конституционный Суд, Верховный Суд и суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный суд и суды арбитражной юрисдикции. При этом мы исходим из того, что под судебным контролем находятся все без исключения нормативные правовые акты Российской Федерации, но при этом те или иные акты рассматриваются либо Конституционным Судом, либо Высшим Арбитражным Судом, либо Верховным Судом. Вы упомянули указы Президента РФ – они могут рассматриваться здесь в Конституционном Суде, я имею в виду обращения уполномоченных на те субъекты, которые могут поставить под сомнение конституционность того или иного указа Президента РФ. Что касается граждан, они могут проверить эти акты в судах общей юрисдикции, в частности, в Верховном суде РФ. В Российской Федерации нет ни одного нормативного правового акта, который был бы выведен из-под судебного контроля. Я бы так ответил на этот Ваш вопрос. Полагаю, что не исключается и рассмотрение указов главы государства в Конституционном Суде и по жалобам граждан.

МАРИНО: Институт консультации Конституционным Судом не предусмотрен в России. Президент, например, официально не может обратиться в Конституционный Суд за консультацией конкретного правового вопроса. Были ли на практике подобные обращения со стороны государственных органов? Каковы на практике отношения между Президентом и Конституционным Судом в рамках обсуждения правовых проблем государственного значения?

ЭБЗЕЕВ: Сам по себе институт консультаций в качестве советов, даваемых Конституционным Судом – такой институт не предусматривается нашей Конституцией и правовой системой. Хотел бы, однако, обратить внимание на то, что общение между Конституционным Судом и главой государства, я бы сказал, носит постоянный характер. В частности, 12 декабря 2003 года отмечалось десятилетие Конституции Российской Федерации, и мы встречались с Президентом РФ, мы разговаривали с ним более полутора часов. 12 декабря 2004 года это общение продолжа-

лось более двух часов. Поверьте, это был предельно открытый и откровенный разговор. Президент РФ также бывал в Конституционном Суде РФ. И наше общение всегда носит предельно открытый и откровенный характер. Судьи Конституционного Суда высказывают свое мнение о состоянии конституционности законности в Российской Федерации, в свою очередь Президент делится теми проблемами, которые стоят перед ним в качестве главы государства. Должен заметить, что встречи Председателя Конституционного Суда и Президента РФ, Председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда с главой государства также носят постоянный характер. Председатель Конституционного Суда обсуждает проблемы, стоящие перед конституционным правосудием, вопросы, которые возникают в процессе построения правового государства, которое мы провозгласили и в качестве цели, и в качестве одного из самых фундаментальных принципов конституционного строя России. В свою очередь, Президент РФ, конечно же, делится теми проблемами, которые имеют общегосударственное значение и к решению которых он призван как глава государства. При этом весьма часто такие встречи влекут за собой важные нормативные решения.

МАРИНО: Регламент Парламента или Правительства. Были ли или могли бы быть обращения в КС по проверке таких актов, как регламент, например, Государственной Думы? Обращался ли КС в рамках разрешений дел по регламенту, например, одной из палат Федерального Собрания?

ЭБЗЕЕВ: Подобных обращений в Конституционный Суд, я имею в виду прямых обращений, не было, но КС неоднократно обращался к регламенту и Государственной Думы, и Совета Федерации при решении вопроса о конституционности законов, принятых Парламентом.

МАРИНО: Обсудим вопрос, имеющий больше теоретическое, чем практическое значение. Относительно заключительных и переходных положений. Ст. 2-я: Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Какова роль, по намерениям разработчиков данной статьи, здесь Конституционного Суда, который является единственным органом, уполномоченным Конституцией принимать окончательное постановление о соответствии или о противоречии нормативных актов государственных органов Конституции? Или этот вопрос по большому счету правоприменителей? Как правильно должно быть? Кому решать, например, противоречие советского акта Конституции РФ: любому правоприменителю или Конституционному Суду?

ЭБЗЕЕВ: Это – проблема правоприменения. Данное положение раздела второго Конституции Российской Федерации обращено не только к Конституционному Суду, но и к любому правоприменителю. Но я привлекаю Ваше внимание к тому, что мы сегодня живем на двенадцатом году жизни Конституции РФ 1993 года и поэтому проблема, которая была достаточно актуальна, скажем в 1994 году, спустя 10 лет уже не обладает той степенью актуальности, каковой эта проблема обладала тогда. Имею в виду чрезвычайно активную законотворческую деятельность Федерального Собрания РФ. В любой демократической стране, включая и Италию, общественность предъявляет достаточно серьезные претензии к депутатам и Парламенту в целом. Такова участь любого парламента. Но я бы хотел сказать о том, что в течение десяти лет новый российский Парламент, постоянно действующий Парламент, состоящий из двух палат Федерального Собрания – Государственной Думы и Совета Федерации – работает чрезвычайно активно и плодотворно. Коэффициент полезного действия Российского Парламента очень высок, и проблема, которую Вы подняли, сегодня не является столь же актуальной, каковой она была десять лет тому назад.

МАРИНО: Ст. 125/2 Конституции четко и подробно устанавливает все детали процедуры судебного контроля. Указаны, например, субъекты, имеющие право обратиться в Конституционный Суд, указаны акты, попадающие в эту сферу контроля и т.д. Рассмотрим теперь ст. 120/2: Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Проиллюстрируйте подробнее эту статью. Например, каким образом нормативные и ненормативные указы Президента попадают в эту сферу контроля? Какова процедура оспаривания? Какие субъекты имеют право оспаривания указанных актов, не соответствующих закону?

ЭБЗЕЕВ: Разумеется, указы Президента попадают в эту сферу. Более того, обратите внимание: наша Конституция прямо устанавливает, что указы Президента носят подзаконный характер, они не могут противоречить ни Конституции, ни федеральному закону. В этой связи, когда говорят, что наша Конституция хотя бы в малой степени создает основу для авторитаризма, у меня подобное утверждение вызывает неприятие. Нет ни малейшего сомнения в том, что указы главы государства, указы Президента РФ, как один из видов правовых актов в России, носят подзаконный характер. И по второму вопросу: да, эти акты могут быть обжалованы и подобных примеров великое множество.

МАРИНО: Конституция РФ предусматривает деятельность трех высших федеральных судебных органов власти: КС, ВС и ВАС. Ученые иногда обращают внимание на то, какие иногда есть расхождения, недо-

понимания между ними. Это, по Вашему мнению, соответствует действительности? Например, действительно ли были споры между судами, например, Верховным Судом и Конституционным Судом по вопросам соответствующих компетенций и подсудности? Могут ли подобные проблемные отношения ослабить судебную власть по отношению к законодательной и исполнительной властям?

ЭБЗЕЕВ: Думаю, что нет. Приведу пример: 13 мая 2004 г. было провозглашено постановление Конституционного Суда РФ по делу об организации гражданской обороны и борьбы с чрезвычайными ситуациями в субъектах Российской Федерации. К нам обратился губернатор Псковской области, поскольку один из законов Псковской области был признан судами общей юрисдикции противоречащим федеральному закону, следовательно, не действующим и не подлежащему применению. Решение областного суда получило свое подтверждение в Верховном Суде РФ. Исполнительная власть Псковской области обратилась в Конституционный Суд, и мы признали это положение Псковского областного закона не противоречащим Конституции РФ. Обратите внимание, в суде общей юрисдикции сделали вывод, что закон области противоречит федеральным законам, а Конституционный Суд, проверяя соответствие этого закона области Конституции РФ, такого противоречия не обнаружил и, таким образом, действие Псковского областного закона оказалось восстановленным в полной мере. Можно ли считать, что это – противоречие между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом? Думаю, нет. Почему? Потому что в одном случае масштаб проверки были федеральные законы, в другом случае – федеральная Конституция. Отсюда также следует, что Конституция РФ и Конституционный Суд, как главный ее хранитель, играют весьма серьезную роль в формировании единой конституционно-правовой системы, то что очень часто у нас называют единым конституционно-правовым пространством.

МАРИНО: Судебная реформа. Каковы главные направления, основные приоритеты? Какие отрасли судебной системы особо необходимо развивать незамедлительно?

ЭБЗЕЕВ: Я бы сказал – осовременивание суда. Он должен отвечать потребностям сегодняшнего этапа развития цивилизованного прогресса в Российской Федерации. Это в равной мере касается всех ветвей судебной власти, включая и формирование так называемой административной юстиции, и я думаю, что именно в том, что касается административной юстиции, мы достаточно серьезно отстали. Надо наверстывать.

МАРИНО: Вопрос о назначении референдума. Ст. 12 ФКЗ «О референдуме РФ» предусматривает дополнительные полномочия

Конституционного Суда РФ. КС проверяет по запросу Президента РФ до назначения референдума соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ. Конечно, положительно и то, что здесь представлены функции Конституционного Суда, как органа-гаранта.

ЭБЗЕЕВ: Конечно. Имея при этом в виду, что начиная со времен Великой Французской революции, основу демократической конституционно-правовой системы составляет юридический догмат воли народа. Выявление воли народа – именно этому служат и референдум, и выборы, и иные формы прямой и представительной демократии. Вот почему особенно важно, чтобы в самих этих формулировках вопросов, выносимых на референдум, не было ошибки. Участие Конституционного Суда в этом процессе мне лично представляется чрезвычайно позитивным, ибо тем самым обеспечиваются условия для выявления действительной воли народа. Обратите внимание, Конституционный Суд в данной ситуации по существу осуществляет предварительный (либо промежуточный?) конституционный контроль. Точно так же Конституционный Суд осуществляет предварительный контроль в отношении международных договоров.

МАРИНО: По российскому законодательству: «В случаях возникновения конфликтных ситуаций и открытого противостояния органов государственной власти, общественных организаций и иных структур во внутрифедеральных отношениях, подрыва конституционных основ взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти и ее субъектов, угрозы конституционному строю и массовых нарушений законности, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают срочные меры в соответствии с их компетенцией». Здесь, при таком положении, никакие функции для судов не предусматриваются, хотя речь идет о нарушении законности и т.д.

Вы считаете, что по случаю референдума очень важно участие Конституционного Суда, как органа-гаранта. В случае таких особо взрывоопасных положений в жизни государства, должна ли предусматриваться роль судов?

ЭБЗЕЕВ: Вы полагаете, что роль судов, в указанных Вами ситуациях, не предусмотрена? Уверяю Вас, согласно Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении» роль судов чрезвычайно высока. Обратите внимание, у нас весьма усложненный порядок введения чрезвычайного положения. Президент издает в случаях, не терпящих отлагательства, соответствующий указ. Этот указ подлежит одобрению Советом Федерации. Если Совет Федерации не одобрит указ Президента, чрезвычайное положение не вводится, а этот указ утрачивает силу. Если

же в условиях чрезвычайного положения возникают те или иные споры либо конфликты, эти споры и конфликты разрешаются именно в судах. Хочу оговориться, что ФКЗ «О чрезвычайном положении» предполагает также активную позицию и Прокуратуры Российской Федерации. Я имею в виду надзор за соблюдением законности теми органами и теми должностными лицами, которые осуществляют режим чрезвычайного положения. Прокуратура выполняет в этой связи исключительно важную правозащитную функцию. Что касается судов, то закон весьма подробно оговаривает особую роль судов в этих ситуациях, и поэтому я здесь не вижу проблемы, которая требовала бы законодательного решения. Эта проблема уже получила свое разрешение в том самом законе, который Вы упомянули.

МАРИНО: Обсудим контрольные полномочия Парламента. Например, авторы Конституции не урегулировали деятельность комиссии по парламентскому расследованию. Не ослаблена ли таким образом контрольная функция парламента над исполнительной властью? Являетесь ли Вы сторонником проведения подобных комиссий? Какое направление парламентского контроля является важнейшим?

ЭБЗЕЕВ: В рамках Парламента сейчас активно обсуждается эта проблема. Был даже подготовлен законопроект о парламентских расследованиях. Думаю, что проблема будет решаться, при этом я не вижу в действующей Конституции Российской Федерации препятствий для использования этого института. Разумеется, если сам Парламент пойдет на принятие соответствующего закона, который легитимировал бы подобную практику. Хотел бы, однако, обратить внимание на одно чрезвычайно важное обстоятельство: важнейшее направление парламентского контроля – это контроль за исполнением государственного бюджета, и Конституция прямо говорит о том, что Парламент осуществляет соответствующий контроль. Именно Парламент в лице Государственной Думы и Совета Федерации, образуя Счетную палату в качестве органа финансового контроля, главного органа финансового контроля, осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета. Что же касается парламентских расследований – эта проблема, как я заметил, достаточно активно обсуждается. Причем, на мой взгляд, разговоры о том, что Конституция России якобы препятствует легитимации подобного института, а подобные утверждения также встречаются, являются нонсенсом.

МАРИНО: Вопрос о Правительстве Российской Федерации, точнее о предложении кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ. Как известно, Президенту дано право предлагать трижды ту же самую кандидатуру, отклоненную Государственной Думой. И, кроме того, Конституция России допускает назначение Президентом РФ Председателя

Правительства после трехкратного отклонения кандидатур, представленных Государственной Думой. То есть может стать Председателем Правительства лицо, чья кандидатура вообще не обсуждалась. Может быть, в этой процедуре нет элемента взаимоприемлемого взаимосогласованного решения? Как авторы Конституции к этому относились?

ЭБЗЕЕВ: Боюсь говорить о том, как относились к этому авторы Конституции. Не думаю, что эта проблема активно тогда обсуждалась. Но хотел бы обратить внимание на то, что, на мой взгляд, сущность Конституции Российской Федерации можно было бы выразить двумя словами: социальная солидарность, баланс интересов. Иначе говоря, учет всего многообразия интересов, которое имеет место в обществе. Имею в виду интересы различных социальных слоев, половозрастных, этнонациональных групп и т.д., и воплощение соответствующего баланса интересов в действующем законодательстве РФ. И в этой связи Конституция Российской Федерации – это Конституция не конфронтации, а Конституция согласия. Полагаю, что эта сущностная характеристика действующей Конституции России накладывает конституционно-правовые обязательства на всех участников конституционно-правовых отношений, включая и взаимоотношения Парламента и Президента, Парламента и Правительства, Президента и Правительства и т.д. Полагаю, что Конституция обязывает любой орган и любое должностное лицо, особенно имея в виду, что мы государство, в отличие, например, от Италии, федеративное, добиваться согласия между властями. Вы обратите внимание на ту колоссальную поддержку – 82% депутатов Государственной Думы, которую получила кандидатура Председателя Правительства РФ Фрадкова. 82%! В абсолютном большинстве случаев это согласие, диктуемое Конституцией Российской Федерации, достигается. Кстати, именно в данном контексте я выступаю противником каких-то бы не было инноваций в действующей Конституции, во всяком случае на сегодняшнем этапе развития нашего общества и государства, всей отечественной демократии. И связано это прежде всего с тем, что мы не в полной мере использовали тот колоссальный потенциал, который заложен в действующей Конституции Российской Федерации. Вот почему главная задача заключается не в том, чтобы обновлять Конституцию, а в том, чтобы использовать тот огромный потенциал, потенциал демократического развития и социального, политического, этнонационального прогресса, который заложен в действующей Конституции Российской Федерации. Для меня это несомненно.

МАРИНО: Еще вопрос в основном теоретического значения. Как известно, по Конституции РФ Постановления Правительства не должны противоречить указам Президента РФ. Но указ, которому может противоречить Постановление Правительства, может быть издан после принятия Постановления Правительства.

Если Президента РФ, таким образом, не устраивает какое-то конкретное Постановление Правительства, теоретически можно было бы просто издать новый указ Президента, которому предыдущее Постановление Правительства противоречило и, таким образом, его отменить. Президент отменяет постановление Правительства, изданного до издания указа. Работает ли здесь обратная сила?

ЭБЗЕЕВ: Если между указом и постановлением Правительства имеется противоречие, применяется указ. При этом, несмотря на то, что постановление Правительства формально является действующим. Это постановление Правительства, противоречащее указу, либо утрачивает силу в силу судебного решения, либо Правительство само отменяет положение, которое входит в противоречие с указом Президента РФ. Либо оно отменяется указом главы государства. Уверяю, каких-то проблем в контексте действия и реализации нормативных правовых актов главы государства и Правительства в Российской Федерации просто не существует. Бывают противоречия? Да, наверное, бывают. Но это – в рамках обычного процесса деятельности любых властей. Я бы так ответил на этот вопрос.

МАРИНО: По Конституции в Совет Федерации входит по одному представителю от исполнительной власти каждого субъекта Федерации. Представитель исполнительной власти, единой системы исполнительной власти в РФ, главой которой является Президент РФ, со всеми вытекающими последствиями, законодательствует в Совете Федерации. Как автор Конституции, считаете ли Вы это удачной формулировкой? Давайте обсудим разные порядки формирования совета Федерации, которые имели место за эти годы. Также на данный момент, член Совета Федерации – это представитель главы исполнительной власти субъекта Федерации, который в любой момент может его отозвать. Совет Федерации не чувствует ли, таким образом, нестабильность? Как Вы относитесь к избранию членов Совета Федерации народом?

ЭБЗЕЕВ: В течение двух лет после 1993 года Совет Федерации действительно избирался, но это было специально оговорено в самой Конституции. Затем был принят порядок, согласно которому главы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и председатели региональных парламентов по должности входили в состав Совета Федерации. Думаю, что на определенном этапе развития нашего государства это было оправданным решением. 1993-й год, помимо всего прочего, стал результатом того, что принцип разделения властей был доведен до абсурда и противостояния властей, и в этой связи было необходимо консолидировать эти власти в рамках принципа разделения властей. Сегодня мы перешли на другой вариант формирования Совета Федерации. Но я хотел бы сказать о том, что действующая Конституция

РФ не препятствует тому, чтобы был избран третий вариант формирования Совета Федерации.

МАРИНО: А какой?

ЭБЗЕЕВ: Отличный от этих двух вариантов. Может быть, и такой. Глава исполнительной власти назначает своего заместителя в Совет Федерации, а региональный парламент выбирает в качестве члена Совета Федерации одного из своих депутатов. Тем самым будет обеспечиваться реальная связь члена Совета Федерации с тем регионом, который он представляет.

МАРИНО: А та фаза, которая была с 1996 года, когда так получилось, что еще лица, назначенные Президентом главами исполнительной власти субъектов Федерации, в таком качестве автоматически по должности занимали пост членов Совета Федерации, то есть Верхней палаты Российского парламента, то есть орган, имеющий контрольные функции по отношению к исполнительной власти. Это было более сорока назначенцев. Это, конечно, была особая фаза?

ЭБЗЕЕВ: Что Вы имеете в виду, говоря об особой фазе? Если я правильно понял Ваш вопрос, то высказал бы следующую мысль: Россия на том этапе, о котором Вы говорите, вдруг вернулась во времена Макиавелли. Во всех наших учебниках по истории политических учений традиционно доказывали, что учение Макиавелли есть доктринальное обоснование политического коварства. Именно ему приписывают фразу: цель оправдывает средства.

Надеюсь, что итальянцы оценивают Макиавелли значительно выше, чем он оценивался в трудах многих иных людей, которые писали о Макиавелли, не учитывая особенности того периода, в котором Макиавелли жил и творил. Раздробленная Италия и ее патриот, который выступал за объединение Италии и создание единого, целостного государства. Разумеется, оставаясь при этом сыном своего времени.

МАРИНО: Разделение на семь федеральных округов не было предусмотрено авторами Конституции. Рассмотрим вопрос полномочных представителей Президента в семи федеральных округах. Является ли это эффективной структурой власти? Какие у них должны быть основные функции и задачи?

ЭБЗЕЕВ: Думаю, что создание семи федеральных округов и назначение полномочных представителей Президента РФ в округах, во-первых, шаг, совершенно соответствующий Конституции Российской Федерации, которая предусматривает право Президента назначать своих полномочных представителей, и, во-вторых, полагаю, что это был вынужденный шаг.

Российская Федерация стала федеративным государством с присущим ему колоссальным всплеском законодательной деятельности субъектов Российской Федерации. Отсюда противоречия между федеральными законодательными актами и федеральной Конституцией и актами субъектов Российской Федерации, приобрели угрожающий характер с точки зрения сохранения единства и целостности правового пространства России. Вот почему, мне кажется, что создание семи федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента РФ сыграло чрезвычайно позитивную роль в деле обеспечения единства и целостности конституционно-правового пространства Российской Федерации. Но эта проблема решалась на первом этапе существования федеральных округов. Сегодня перед полномочными представителями Президента стоят другие задачи, главным образом, социально-экономические. В этой связи полномочный представитель Президента играет важную интегративную функцию в контексте объединения усилий субъектов РФ и направления этих усилий на решение прежде всего проблем социально-экономического характера. Правда, при этом хотел бы обратить внимание на то, что задачи, стоящие перед полномочным представителем Президента, например, в Южном федеральном округе, либо задачи, которые стоят перед полномочным представителем Президента в Сибирском федеральном округе, конечно же, различны. Полагаю, что на различных этапах существования института федеральных округов, он выполняет различную роль. Различна она и в различных регионах России.

МАРИНО: Давайте еще обсудим другой аспект. Создание семи федеральных округов урегулировано указом Президента РФ, то есть временным подзаконным актом. Если Вы считаете, что это не временная структура, не считаете ли необходимым внесение поправок в Конституцию, хотя принятие федерального закона, который мог бы уже стабильным образом урегулировать все их вопросы деятельности?

ЭБЗЕЕВ: В отношении того, нужно ли эту проблему решать Конституцией, либо в федеральном законе. Думаю, что такой необходимости нет. Согласно действующей Конституции РФ полномочные представители – это представители Главы государства. Обратите внимание: они полномочные представители, то есть должностные лица, обладающие теми полномочиями, которыми их наделяет не Парламент, а именно Глава государства, Президент Российской Федерации. В этой связи статус этих полномочных представителей, согласно действующей Конституции Российской Федерации, может и должен определяться только и исключительно Главой государства. И если парламент сегодня примет федеральный закон о полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, само принятие подобного закона, на мой взгляд, будет нарушением Конституции. Источник прав и обязанностей полномочных

представителей – это воля Главы государства, но не парламента.

МАРИНО: А как правильно решить вопрос их бюджетного обеспечения?

ЭБЗЕЕВ: Вы имеете в виду бюджетное обеспечение федеральных округов, а не полномочных представителей Президента? Для меня не существует проблемы бюджетного обеспечения федеральных округов. Федеральные округа не есть субъекты Российской Федерации. Конституция этого не предусматривает.

МАРИНО: Полномочные представители находятся в рамках той доли из бюджета, предусмотренного для Президента?

ЭБЗЕЕВ: Да, если Вы имеете в виду материально-финансовое обеспечение деятельности полномочного представителя, его аппарата. Нет, если Вы имеете в виду бюджетное обеспечение федерального округа.

Ваш вопрос навеял одно общее замечание, которым я хотел бы поделиться: для любой демократической страны конституция обычно выступает записью итогов социального, экономического, политического, духовного и правового развития. Для России Конституция 1993 года явилась моделью демократической организации власти, суверенитета, свободы личности. Мы существенно обновили федеративные отношения и полностью преобразовали отношения собственности. Этим предопределяются и задачи, стоящие перед законодательной, исполнительной и судебной властями, гражданским обществом, гражданами России, которые можно было бы выразить одним словом – конституционализация всех сфер общественной и государственной жизни, включая взаимоотношения государства и личности. Речь идет о последовательном воплощении конституционной модели демократии в социально-политическую и юридическую практику.

ЯКОВЛЕВ АЛЕКСАНДР МАКСИМОВИЧ

Член Конституционного Сопещения 1993 года

А.М. Яковлев родился в 1927 г. в Ленинграде. В 1952г. окончил с отличием Московский Юридический Институт, затем до 1957 г. работал редактором в Государственном Издательстве юридической литературы. После защиты кандидатской диссертации по уголовному праву («Совокупность преступлений») работал сотрудником Научно-исследовательского отдела Главного управления МВД СССР, затем в Институте Криминалистики Прокуратуры, в Институте по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. До 1975 работал в Институте советского законодательства Министерства Юстиции СССР в качестве заведующего сектором уголовного права, а затем - заместителем директора по научной работе. В 1964 г. защитил докторскую диссертацию, где впервые в советской науке были рассмотрены уголовно-правовые и криминологические проблемы рецидивной преступности. С 1975 г. работает в Институте Государства и Права РАН, в настоящее время в качестве главного научного сотрудника. С 1997 г. А.М. Яковлев является Ректором Московского Нового Юридического Института.

С 1989 по 1991г. А.М.Яковлев - народный депутат Съезда народных депутатов СССР, член Комитета по законодательству Верховного Совета. По его докладам от имени Комитета по законодательству были приняты нормы о введении суда присяжных, участии защитника на предварительном следствии, о применении ареста только по решению суда. На заседании Съезда народных депутатов он выступил с докладом об учреждении института президентской власти. В 1993 г. он был координатором (совместно с В.С. Черномырдиным) работы первой секции Конституционного Сопещения, принявшего проект Конституции Российской Федерации. С 1994 по 1996 г. А.М.Яковлев осуществлял функции полномочного представителя Президента Российской Федерации в Федеральном собрании, закладывая основы конструктивного взаимодействия на высшем уровне исполнительной и законодательной власти. С 1994 г. - член Комитета Организации Объединенных Наций по борьбе с пытками.

Преподавал в качестве приглашенного профессора в университетах Альберты, Йорка, Торонто (Канада), Школы уголовной юстиции Ратгерского университета, Университета Эмори (США). Опубликовано более ста статей на русском, английском, французском, немецком языках по уголовному праву, криминологии, социологии права и преступности, социологии, политологии, конституционному праву.

Опубликованы следующие книги на русском языке: «Совокупность преступлений» (1960), где были изложены конструкции реальной и иде-

альной совокупности преступлений, порядок их квалификации и назначения наказания, «Борьба с рецидивной преступностью» (1964), где исследованы понятия фактического и легального рецидива, дана криминологическая характеристика преступных группировок воров - рецидивистов, «Преступность как образ жизни», где анализируется организованная преступность в США, «Преступность и социальная психология» (1971), где впервые в отечественной литературе были изложены социально-психологические закономерности преступного поведения, «Право и социология» (1975), содержащая анализ влияния на практику американского правосудия конкретных социологических течений: социодарвинизм, социо-фрейдизм и бихевиоризм, «Индивидуальная профилактика преступного поведения» (1977), «Основания уголовно-правового запрета» (1982 г., в соавторстве), где были рассмотрены содержательные и юридико-логические основания уголовно-правовых запретов, «Теория криминологии и социальная практика» (1985), где была исследована эволюция криминологических теорий в связи с социальными условиями, развитием философской и политической мысли, «Социология экономической преступности» (1988), где проблемы борьбы с экономической преступностью были рассмотрены в реальном социальном контексте перемен, происходящих в обществе, с применением понятий и категорий социологического характера.

А.М.Яковлевым были написаны на английском языке и опубликованы за рубежом следующие книги: «Медведь, который не смог танцевать: неудавшаяся попытка реформировать Конституцию бывшего Советского Союза» (1992, Канада), где прослеживается эволюция союзного законодательства в период 1989 - 1991 г.г., «Стремление к праву в стране бесправия (воспоминания российского реформатора)», 1995, США, где исследовано развитие идей конституционализма в России с 1810 до 1993 г.

В 2003 году опубликована книга А.М. Яковлева «Социальная структура общества» (учебное пособие), где излагаются проблемы социологии политики, государства, права, экономики, образования и науки, религии, семьи, межличностных отношений, взаимодействий в рамках социальных групп и общностей, социологии личности, проблемы социальных норм, отклоняющегося поведения и социального контроля.

МАРИНО: Как Вы считаете, какую роль сыграло Конституционное Сопровождение?

Каков Ваш анализ развития института президентства в России и Ваш анализ истории принятия Конституции 93 г.? Каков Ваш комментарий по поводу конфронтации Президента РФ с Верховным Советом РСФСР?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Надо сказать, что история принятия новой Конституции началась давно, в условиях достаточно сложной политической обстановки в России. Дело в том, что распад Советского Союза и образование РФ происходили в рамках сталинской Конституции и по существу ненарушенной системы советской власти, с одним большим добавлением, а именно - до ликвидации монополии коммунистической партии на власть настоящей структурой управления общества служила партийная, а органы советской власти либо формировали, озвучивали, исполняли то, что было принято в партийных комитетах сверху донизу, либо выполняли чисто технические и малозначительные функции на уровне местного самоуправления и т.д. И вот получилась уникальная ситуация, когда рухнула партийная структура, оказалось, что система, предназначенная в общем для декорации этой структуры, вдруг приобрела функцию органа государственной власти. И тут же немедленно выявилась одна принципиальная особенность советской системы власти - эта власть была по самому своему исполнению абсолютно авторитарна. Это выражалось в лозунге - «вся власть советам». Не законодательная, не исполнительная, а вся власть советам. В свое время этот лозунг революции означал просто политическое оформление власти с большевиками. Но когда эта власть большевиков закончилась, оказалось, что термин «вся власть советам» послужил к тому, чтобы Верховный Совет РСФСР того времени во главе с Хасбулатовым приобрел по этой советской конструкции всю власть - и законодательную, и исполнительную, и судебную.

Конечно, уже был выделен институт Президентства. Он был выделен на уровне еще Конституции СССР. И мне довелось на Съезде народных депутатов по просьбе Президента выступить с обоснованием выделения, введения в России института Президентства. В моем выступлении я сказал, что нам Президент нужен не для того, чтобы у нас появился сверхсильный руководитель, а для того, чтобы осуществить, наконец, кардинальный принцип демократии - разделение властей. Мы выбираем Президента для того, чтобы у нас была отделена исполнительная власть от законодательной, чтобы Президент был не просто главой государства, а прежде всего главой исполнительной власти. Вот это было первое движение. Следовательно, и в Конституции РСФСР уже был Президент Б.Н. Ельцин.

Здесь надо сказать, что миф о том, что великий Советский Союз развалили какие-то неведомые зловещие силы - это удивительный миф, потому что первым инициатором распада СССР была не кто иная, как коммунистическая партия СССР. Она потребовала посреди Советского Союза создание независимой российской федерации, отсюда логично следовала и независимость всех иных союзных республик России.

Итак, образовалась структура, унаследованная от советского периода, и заключающаяся в абсолютной власти Верховного Совета и его председателя. Заседания Верховного Совета превращались в политическую дискуссию, в рамках которой какие-либо конструктивные шаги принять было совершенно невозможно. Депутаты меняли Конституцию по своему произволу. Кто-то подсчитал, что за короткое время было внесено около 200 поправок в Конституцию. А ведь законодательство можно парализовать двумя способами - можно его просто запретить, а можно менять закон каждый понедельник. В результате окажется, что закона тоже нет. Именно этим был занят Верховный Совет РСФСР.

Борьба за главную власть в стране, а Хасбулатов стремился именно удержать полную власть в стране, привела к тому, что решался вопрос об импичменте, и только 70 голосов спасли Б. Ельцина от импичмента. Стал вопрос о том, как двигаться дальше, и вот здесь Борис Николаевич предпринял следующий очень поучительный шаг - он не стал опираться на вооруженные силы, перемобилизовывать на свою сторону органы государственной безопасности, он позвал группу юристов из Института Государства и Права АН и Университета и поставил перед нами вопрос - как выйти из этой ситуации с наименьшими потерями для закона. Он сказал, что настоящее законодательство не позволяет предпринимать какие бы то ни было действия по налаживанию жизни в государстве, но для того, чтобы принять новое законодательство, реформировать власть, нужно свести к минимуму потери. Многие высказывали свое мнение.

МАРИНО: Чья была идея, концепция тех указов Президента РФ по принятию решения созыва Конституционного Совещания, принятию новой Конституции?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Мое мнение было таково: мне тут же в голову пришел Филадельфийский конгресс и я сообщил о том, что вот модель принятия Конституции демократического государства с той только разницей, что тогда представители Соединенных Штатов были высоко просвещенные и глубоко демократичные по своей сути, государственные деятели. Их имена всем известны, это отцы - основатели Америки. Но нам, очевидно, необходимо было предусмотреть то обстоятельство, что новая Конституция, о которой должна обязательно идти речь, опиралась бы на

тот уровень достигнутого согласия, на тот уровень консенсуса, который в обществе еще существует, поэтому я предложил, во-первых, попробовать созвать представителей областных Советов.

В то время система Советов была, но если мы не будем уверены, что нынешние руководители местных советов обладают тем уровнем демократического сознания, который был характерен для участников Филадельфийского конгресса, тогда необходимо будет прибегнуть к более широкому кругу заинтересованных, прибегнуть к референдуму. Но для того, чтобы обеспечить элементарный порядок на это время, очевидно, речь может идти об указе Президента, который установит этот переходный порядок, при принятии новой Конституции. Б. Ельцин посмотрел на меня очень внимательно и сказал, что это точно. И вот эти шаги либо представители местных советов, либо референдум.

Для оперативной работы нужно было принять соответствующий указ. Он ее зафиксировал.

После этого меня пригласили преподавать в Америке. Накануне 1993 года мне позвонил господин Лукин, в то время посол в Америке, и передал просьбу Бориса Николаевича приехать. Это было накануне штурма Белого Дома. Я ответил, что я всей душой, но в Америке не принято бросать группу студентов, которые находятся в вашем классе. Я не мог их оставить, поэтому и не приехал. И без меня прошли эти события, когда штурмовали Белый дом и прочее. После преподавания я вернулся, и сразу получил приглашение за подписью Бориса Николаевича с просьбой принять участие в работе Конституционного Совещания.

Конституционное Совещание воплотило в себя российский вариант Филадельфийского конгресса. Может быть, Либерти Бел все-таки дозволился до Кремлевских стен.

МАРИНО: Порядок работы Конституционного Совещания. Как можно охарактеризовать организацию работы Вашей палаты? Как вы считаете, была ли правильной методология работы данного органа?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Вот как работали эти 5 секций. 1 секция, в которой было 2 координатора - я и г-н Черномырдин. Но он был занят государственными делами, поэтому практически он принимал участие в работе время от времени. В этой секции были представители федеральных органов власти, представители субъектов федераций. И другие секции, скажем секция представителей общественных организаций.

МАРИНО: И каковы были основные трудности, объективные сложности, которые пришлось преодолеть в рамках работы Конституционного Совещания?

ЯКОВЛЕВ А.М.: В чем была сложность, которую преодолела наша секция. А именно, как это обычно бывает - за каждым юридическим документом лежат проблемы политические. Это нормально и неизбежно.

Политические проблемы часто связаны не только с рациональными, но и с эмоциональными решениями, с идеологическими пристрастиями и идеологической предубежденностью. В работе нашей секции удалось достичь высокой степени трансформации политических идей в строгую формулу закона.

Существовало 2 конкурирующих проекта Конституции. Первый проект сделали по заказу Верховного Совета, другой проект был представлен Президентом. Я предложил коллегам ни драться, ни бить друг друга морду. Проект каждой нормы иметь перед глазами, начать обсуждение и все решать голосованием. И именно так, шаг за шагом, статья за статьей, мы прошли весь текст Конституции.

МАРИНО: По Вашему мнению, какие основные проблемы, которые были поставлены перед Конституционным Совещанием, не смогли найти своего адекватного решения?

ЯКОВЛЕВ А.М.: В заключении нашей работы мне было предложено выступить по радио. Это выступление было на радио по всей стране, с итогами нашего совещания и с теми проблемами, которые остались нерешенными. Одна из них, с которой пришлось иметь дело, наличие договоров между субъектами Федераций и Конституцией. В каком соотношении они должны быть.

Если основывать структуру государственной власти только на договорах, это будет конфедерация. Поэтому я сказал, что если принимать Конституцию, то проблемы договоров лишаются всякого смысла. Затем, в ходе обсуждения проекта Конституции, велась борьба за долю власти между местным и центральным органом. Была сформулирована исключительная компетенция центрального органа, местная и промежуточная. Совместное ведение. Это категория юридическая по содержанию, и неудовлетворительная по структуре. Как может быть паритет между центром, у которого власть, и местом, у которого власти нет? Если центр согласен, паритет будет, а если центр не согласен, о каком паритете вы говорите? Но само развитие жизни постепенно сняло проблему федерального договора между субъектами федерации и проблемой смешанной компетенции. Так что компетенция постепенно приобрела видимые очертания.

МАРИНО: Конституция была одобрена Конституционным Совещанием и за тем представлена Президентом РФ на всенародное голосование. Тогда существовали и обсуждались в Конституционном Совещании различные предложенные варианты одобрения и принятия

Конституции: одобрение субъектами РФ, Съездом народных депутатов, Конституционной Комиссией и т.д. Какова была Ваша позиция?

ЯКОВЛЕВ А.М.: После референдума, выразившего доверие Президенту, Конституционное Собрание было идеальным местом для выработки того, что затем было передано администрации Президента, там дорабатывалось. Я, к сожалению, не смог участвовать в последнем редактировании, но в результате это оказался тот самый текст, который сейчас прошел проверку более чем 10-летним периодом. И по всем параметрам он работает хорошо в той мере, в которой он становится реальностью.

Реальность Конституции - это не только подписание ее и даже одобрение парламентом, или даже одобрение на референдуме. Реальная Конституция это та, которая устанавливает конституционный строй. Конституционный строй есть воплощение норм Конституции в повседневной жизни. Конституционный строй еще только создается в нашей стране.

МАРИНО: Работа Конституционного Собрания. Стенографический отчет (20 томов). В некоторых странах, в том числе в Италии, конституционалисты, теоретики-правоведы часто ссылаются на стенографические отчеты работы Конституционных Собраний, своих учредительных Собраний для того, чтобы открыть мысль, логику статей Конституции, понять концепции, намерения отцов-основателей своей Конституции. Почему у Вас практически не встречаются подобные ссылки теоретиков конституционного права на обсуждения создателей Конституции, присутствующие в указанных стенограммах Конституционного Собрания?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я такого рода ссылок также не видел. Вы знаете, должно быть именно так, как вы сказали - ссылаться нужно не только на материалы Конституционного Собрания, но также и на обсуждение Конституции, начиная с проекта Конституции декабриста Муравьева и, включая затем все попытки построить Конституцию в России. Все эти аргументы должны приводиться. У нас произошла трагедия в развитии мысли – все, что было до 17 года мы отбросили, и наказывали за использование передовых мыслей, высказанных до 1917 года.

Теперь мы разрубили Советский Союз. И приняли новую Конституцию. И автоматически, все, что было до этой Конституции, уже никому не интересно. Они не понимают, что история не кончается и не начинается с принятием нового закона. Она продолжается, она здесь и сегодня. Но эту традицию преодолеть трудно. Я надеюсь, что Ваша работа положит хорошее основание для этого.

МАРИНО: Перейдем к обсуждению конкретных вопросов, конкретных статей Конституции РФ. В Конституции среди государственных

органов существует и Совет Безопасности. Если изучать стенографический отчет работы Конституционного Совещания, то можно обнаружить, что обсуждались вопросы, касающиеся состава данного органа. Было выдвинуто предложение предусмотреть участие в составе, в работе данного органа представителей законодательного органа страны. Вами было поставлено на голосование одна конкретная поправка: «...включить в состав Совета Безопасности председателей палат законодательного органа». Совет Безопасности - это совещательный орган при Президенте РФ.

Вопросы и проблемы безопасности, естественно, не могут не входить в компетенцию Парламента и не могут быть исключительной прерогативой Президента. Как Вы думаете, не было бы полезным, конструктивным предусмотреть нормативным актом участие, например, Председателя Комитета по безопасности или участие иного члена данного комитета, конструктивным образом (с правом голоса или только совещательным голосом), для более расширенного обсуждения острейших вопросов сферы безопасности?

Еще тогда обсуждался вопрос необходимости, полезности включения данного совещательного органа в Конституцию. По Вашим тогдашним словам: «...ни в одной стране нет такого Конституционного органа». То есть Ваша позиция была следующей - обозначить этот орган на уровне ниже Конституции. Каковы были основные размышления по поводу этого органа? Не могли бы Вы дать дополнительный комментарий?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что если бы сейчас я рассматривал вопрос о Совете Безопасности, я бы на этом мнении не настаивал, поскольку это нарушает принцип разделения властей. Законодатели не включаются в структуру исполнительного органа власти. Они должны быть независимы от его работы с тем, чтобы оценивать его с точки зрения закона. Поэтому я бы сейчас эту точку зрения не отстаивал.

У нас в Конституции есть глава о том, что президент формирует администрацию. И, логически говоря, достаточно было бы этой нормы, чтобы в рамках администрации президента предусмотреть Совет Безопасности. Видимо, в это время идея была в том, как контролировать через этот Совет самого Президента. Тогда включение представителей законодательной власти было бы обоснованным. Но, в общем, эта идея не прошла, и, наверное, это правильно.

МАРИНО: По Конституции РФ (ст. 104) право законодательной инициативы дано и законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Согласно 134 им дано право внесения предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. В

Конституционном Совещании обсуждался вопрос законодательной инициативы субъектов РФ. Вами был выдвинут данный тезис: «... законодательная инициатива субъектов федерации в адрес федерального законодательства выглядит неуместно». Каковы основы, какова суть Вашей данной концепции?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я не очень точно выразился. Я хотел сказать, что особый вес законодательной инициативе именно этого рода было бы придавать неправильно. Я хотел бы подчеркнуть сегодня этот смысл.

МАРИНО: При Вашем председательстве в Вашей палате Конституционного Совещания был рассмотрен такой вопрос. «Президент принимает указы, издает распоряжения на основе и во исполнении Конституции и законов РФ». Но эта норма не получила поддержки. В этой норме установлены четкие определенные ограничения по отношению к данным подзаконным актам. Наоборот, прошла иная норма: (ст. 90/3 К.): «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам», установившая естественное, неоспоримое положение, что акты более низкого уровня не могут противоречить актам более высокого уровня. Каковы были намерения авторов Конституции, которые не поддерживали иную норму?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что указ должен быть строго подчинен и Конституции и закону. Это не прошло, потому что президентская команда хотела усилить роль указов. Это наследие царского мышления, где указы государя решают все. Поэтому я думаю, что если указ противоречит закону, я уверен, что и Конституционный суд и Верховный суд всегда отдадут приоритет закону.

МАРИНО: В Вашей палате Конституционного Совещания также рассматривалась норма Конституции РФ (ст. 94), предусматривающая, что Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом РФ. В рамках других обсуждений данной нормы в Конституционном Совещании выдвигался тезис обозначить его как контрольный орган. Каково Ваше мнение по этому поводу?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, нет. Все-таки этого не стоит делать. У нас есть Конституционный орган - Счетная Палата. Он не должен быть подчинен никому. Это особая статья, это сродни независимости органов правосудия. Контроль осуществляют, в том числе и органы правосудия, поэтому я думаю, что в законодательстве достаточно своих функций, кроме контрольных.

МАРИНО: При Вас был рассмотрен вопрос «создания и включения в Конституцию федерального следственного комитета». Это не прошло. Как бы Вы могли это прокомментировать? Из чего себе представлял

данный орган? Каковы основные функции должен был иметь данный орган? Какова была потребность в этом органе?

И еще какова реализация конституционных положений о правоохранительной системе? Каковы основные проблемы правосудия?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что в настоящее время существует огромная проблема. Я тогда еще пытался это отстоять, но мне не удалось – совершенствование системы правовых органов. Что я имею в виду? В настоящее время у нас следствие ведут многочисленные контролирующие органы - прокуратура, МВД, налоговая полиция. Наша правоохранительная система, как ни странно, наследует по меньшей мере 200 лет развития российской правовой системы. Именно, как вы знаете, царем Петром I была утверждена прокуратура, как «око государя». И первая реформа в 1864 году, которая ликвидировала прокуратуру, свела роль прокуратуры к той функции, которую выполняют прокуратуры во всех странах, а именно поддержание обвинения в суде. Но в отличие от этого, действующая прокуратура снабжена невероятной силой наблюдения за законностью во всей стране. Я считаю, что это наследие дореформенной России, и в настоящее время, по-моему, генеральный прокурор играет роль, несвойственную органам правосудия. Но, видимо, это такая традиция, которую переломить не удастся. Но выход отсюда может быть. Именно в создании единого следственного аппарата, который занимается расследованием, а прокуратура занимается только поддержанием обвинения в суде.

В царской России следователи были при судах, была следственная палата, которая руководила работой следователей. Следователь был включен в судебную систему, что поднимало роль суда и ставило следствие на то место, которое оно должно было занимать.

Во всем мире полиция расследует, затем, например, в Америке прокурор либо берется представить дело в суд, либо говорит, что доказательств мало, и он с этим в суд не пойдет. Вот, коротко говоря, нормальная демократическая модель функционирования органов правосудия. Но сейчас от этого далеко. На Генерального прокурора все молятся.

Насколько полезно то, что делает Генеральный прокурор, я не знаю, я сомневаюсь. Я хотел бы, чтобы более важную роль играли мнение Верховного суда и Конституционного суда, чем решение прокурора. Как можно ставить вопрос о том, что прокурор наблюдает за законностью в стране, если в том же ведомстве ведется следствие? Его ведомство одновременно исполняет и контролирует самого себя. Это абсурд. Но это сейчас реальность. Поэтому, говоря о правосудии в целом, я думаю, что у нас огромная работа впереди.

В ноябре проходил съезд судей. Я не слышал никакого общественного резонанса. Я не знаю, что там происходило. Я думаю, что большую роль играет Конституционный суд во главе с господином Зорькиным. Я высоко ценю то, что делает господин Зорькин. Он встал на сугубо формальную точку зрения, поддерживая прежнюю Конституцию, но это, можно сказать его професион де фуа. Его отличает высокая общая эрудиция и это авторитетный суд. Но, к сожалению, Верховный суд, может быть он и играет роль с точки зрения законности, но социальной роли его особенно не видно. Хотя в настоящее время социальная роль Конституционного суда уже очевидна.

МАРИНО: Институт присяги Президента (ст. 82 К.). По Конституции: «...клянусь при осуществлении полномочий Президента РФ соблюдать и защищать Конституцию...». На одном заседании Вашей палаты Конституционного Сопещения, на котором Вы председательствовали, был рассмотрен такой вопрос, и первоначально была предложена такая норма: «соблюдать, защищать Конституцию и закон». По каким причинам предпочиталось исключить законы из данной присяги? Какова Ваша позиция? Не считаете ли Вы первоначальную версию более правильной?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Клясться в соблюдении этих законов было бы опрометчиво. Я подозреваю, что именно это двигало теми, кто убрал «соблюдение законов». Моя позиция - соблюдение Конституции. Такова и постоянная практика Конституционного Суда. Конституция должна быть нерушимой, а законы могут постоянно изменяться.

МАРИНО: Авторы Конституции рассматривали в работе Конституционного Сопещения статью 76 К. Рассмотрим случай противоречия между Федеральным законом и нормативным правовым актом субъектов Федерации, изданным в пределах ведения осуществления собственного правового регулирования, в соответствии с частью 4 настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. То есть, иными словами, может быть конкретный случай указанного противоречия, когда нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации действует, например, указ Президента РФ. Как Вы видите вопрос реальности действительной реализации данного конституционного положения на практике? Существует ли полностью сформированная правовая база и реальные гарантии осуществления на практике решения данного противоречия в пользу субъекта РФ по отношению к выше федеральным органам, даже Президенту?

ЯКОВЛЕВ А.М. Да, он должен вытекать из этого принципа, но весь вопрос реальности пункта 6 заключается в том, насколько авторитетно решение вопросов, предусмотренного пунктом 4. В пределах ли это ве-

дения РФ или это в пределах ведения субъекта. Это вопрос, от которого зависит реальность пункта 6.

МАРИНО: На практике наблюдались примерные случаи, предусмотренные в ст. 76/6, то есть противоречия между указом Президента РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 76/4 К.), когда действовал нормативный правовой акт субъекта РФ, а не указ Президента РФ?

ЯКОВЛЕВ А.М. Этот вопрос можно решить только в том случае, если подвергнуть соответствие законов субъектов РФ в соответствии общероссийской Конституции. Эта аксиома, которая может позволить решить вопрос о правомерности закона субъекта РФ. А после этого уже принимать соответствующие действия.

МАРИНО: Неоспоримая констатация, что фактически на практике настоящий глава исполнительной власти в России - это Президент РФ, хотя формально Президент является гарантом Конституции, то есть, создано положение некоего арбитра над ветвями власти. В рамках обсуждений при Конституционном Собрании рассматривалась данная норма: «Исполнительную власть возглавляет Правительство РФ». Как известно, эта норма не прошла, предпочтение авторами Конституции было отдано следующей норме: «Исполнительную власть осуществляет Правительство РФ». Каков вариант, по Вашему мнению, лучше? Как разработчики Конституции РФ представляли вопрос о возглавлении исполнительной власти на уровне Конституции и на уровне практики?

ЯКОВЛЕВ А.М. Дело все в том, что сейчас мы живем в России не по американской модели, но и не по английской модели, мы ближе к французской модели, где есть смешанная парламентско-президентская республика, поэтому правительство назначается президентом, поэтому сосредоточить всю исполнительную власть в руках правительства будет просто неверно, потому что президент непосредственно направляет деятельность правительства наряду с премьером. Наш президент как бы суперпремьер. В отличие от премьер-министра Великобритании, например.

МАРИНО: Пропорциональная избирательная система. В рамках работы Конституционного Собрания ввелась и работа над федеральным законом о выборах. Тогда была создана смешанная избирательная система выборов в Государственной Думе. Какова была Ваша правовая позиция тогда? Каков Ваш комментарий о практике, о реализации данной избирательной системы? Как Вы относитесь к новому законопроекту об избирательной системе? Каким образом надо укреплять роль и вес политических партий?

ЯКОВЛЕВ А.М. Я думаю, что абсолютного ответа здесь, очевидно, быть не может. Я могу только указать, от чего зависит предпочтение той

или иной структуры. Во-первых, я думаю, что такого рода решение не вечно, оно вызвано тем обстоятельством, что дело в отсутствии реальных, авторитетных и укорененных местным населением политических партий, а не созданных на диване в Москве. В этих условиях стимулировать создание этих партий может помочь именно то, что сейчас принято. Тем более, что в условиях отчетливой политической ориентации те, кто выступает в качестве независимых, они на самом деле очень зависимы, если не от своего партийного руководства, то (мягко говоря) от местных влиятельных кругов, в том числе и финансовых. А это вряд ли будет на пользу приближению к идеалу выражения воли народа. В конце концов, это именно идеал. Я думаю, что в этих условиях стимулировать развитие политических партий, хотя бы таким несколько принудительным порядком, было бы полезно. Но я не уверен, что эта проблема не нуждается в том, чтобы ее периодически пересматривать с тем, чтобы, может быть, вернуться к какой-то пропорции. Но для этого нужно, чтобы мы были уверены, что политические партии укоренены и авторитетно выражают реальную волю народа.

МАРИНО: Давайте проанализируем еще один актуальный вопрос: новый порядок избрания глав исполнительной власти субъектов РФ. Конституция РФ данный вопрос не урегулирует. Фактически, новый федеральный закон отменяет прямые выборы данных должностей населением и дает Президенту РФ единоличное право выдвигать кандидатуру для избрания на данный пост. Практика уже показывает, как полномочные представители Президента в округах представляют кандидатуры Президенту РФ. Каково ваше мнение?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что это просто завуалированный переход к французской системе назначения префектов.

МАРИНО: Вы считаете, что этот новый порядок, предусматривающий существенное участие Президента РФ, правильный?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Абсолютного ответа здесь нет. Во Франции, где более сильна королевская структура государства и роялистское мышление (сильнее, чем в Великобритании, сильнее, чем в США, а уж о нас с нашей самодержавной традицией и говорить нечего). В этих условиях назначения такого рода – это традиция. Я думаю, что мы с нашей наследственностью должны придерживаться пока что французской модели, а не перепрыгивать через столетие к англо-саксонской модели. Тем более, что Америка росла снизу - от штатов к федерации. Мы развиваемся по-другому. Мы даем права сверху вниз. Это тоже российская традиция, и с ней приходится мириться.

МАРИНО: Законодательная власть должна быть независимой и должна контролировать исполнительную власть. Конституция окончательно не урегулирует вопрос порядка формирования Совета Федерации. По новому закону половина членов Совета Федерации, то есть законодатели Верхней Палаты Федерального Собрания, назначены Главами исполнительной власти субъектов РФ, которые, в свою очередь, занимают те должности по линии исполнительной власти, так как их кандидатуры может представлять только Президент РФ. Отсюда возникает вопрос: созданы ли таким образом оптимальные условия для полноценной деятельности, в том числе контрольной деятельности по отношению к исполнительной власти со стороны законодателей Верхней Палаты страны? Какова Ваша позиция по этому вопросу?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Да, это назначенный Президентом контроль над законодательной властью. Это орган контроля Президента над законодательной властью.

Я думаю, что когда сформируются устойчивые политические партии, развитие демократии должно проистекать именно в том, чтобы сенаторов точно также избирало население. Но в настоящих условиях то, что мы имели в виде Совета Федераций - это было очень неэффективно и подвержено конъюнктуре.

Поэтому надежность, предсказуемость в законодательстве тоже не менее важна и более существенна, чем капризность и непредсказуемость процесса принятия законов.

МАРИНО: В Вашей Палате Конституционного Сопреования при Вас рассматривали вопрос: «Федеральные Министры назначаются на должность по согласованию с Федеральным Собранием». Эта норма не прошла. Как известно, по Конституции порядок назначения Министров входит в компетенции только Президента и Председателя Правительства. Какова Ваша правовая позиция? Вас устраивает полное отсутствие Парламента в вопросе назначения Министров Федерального Правительства?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Не прошло. Но это опять таки промежуток между президентской республикой и парламентской республикой.

МАРИНО: Какую из этих концепций формирования состава Правительства Вы предпочитаете?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что все-таки пока мы должны придерживаться модели президентской республики. Тем более, что отдельные должностные лица, как вы знаете, представляются президентом (я имею в виду Генерального Прокурора, Верховных судей, судей Верховных судов), но избираются Советом Федераций.

МАРИНО: Порядок предложения по кандидатуре Председателя Правительства Президентом предусмотрен Конституцией РФ. Я цитирую Ваш тезис, предложенный Вами тогда: «либо можно выбирать тоже самое лицо 3 раза, либо просто нужно представить новую кандидатуру. Предложить одну кандидатуру, а если Парламент против, тогда другую кандидатуру». А за тем Вы предлагали следующее: «почему ограничить Президента. Если он считает, что можно предложить ту же самую кандидатуру в Председатели Правительства. Резонно». Какова Ваша позиция? Президент РФ может возвращаться дважды и трижды на уже отклоненную Государственной Думой кандидатуру, или должен при отклонении предлагать новую кандидатуру?

Не получается ли, что согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства Президентом станет фиктивным? Насколько реально слабая концепция взаимосогласованной кандидатуры Председателя Правительства, формально предусмотренная в Конституции?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Вы знаете, я думаю, что если президенту предоставлено право отстаивать свою кандидатуру, то я думаю, что это право нужно или ликвидировать вообще, или предоставить ему возможность предлагать того, кого он хочет, независимо от того, было ли до этого это лицо отвергнуто. Я не вижу особого смысла в том, чтобы каждый раз требовать нового кандидата от президента.

МАРИНО: Ваша палата также рассматривала статью 104, абзац 3 «Законопроекты о введении или отмене налогов могут быть внесены только при наличии заключения Правительства». Эта статья прошла. Но здесь речь идет только о законах. А проекты указов о введении или отмене налогов, и другие проекты указов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, не находят такого барьера, конкретного официального акта - заключения Правительства. По каким причинам для указов Президента заключения не требуется?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Вопрос был очень существенным, но ответ на него следующий. Заключение на указы будет неверным просто потому, что тогда выходит, что правительство само санкционирует решение высшего органа исполнительной власти, то есть президента. В этом я особого смысла не вижу, но если указом изменяются налоги, тогда первый вопрос в том, является ли этот указ законным. Если он противоречит закону, или нарушает компетенцию законодательного органа, то этот указ не может действовать. Вот это путь к тому, чтобы президентские указы не выходили из-под контроля законодательного собрания.

МАРИНО: Конституция РФ не предусматривает бюджетные послания Президента Правительству, но на практике есть. Как вы это рас-

смаживаете? Как их охарактеризовать в правовом поле среди актов Президента РФ? Какой у них реальный нормативный потенциал?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что бюджетные послания президента это наше будущее. Оно заключается в том, что чем больше в нашей стране будет настоящей рыночной экономики, тем больше будет выделена бюджетная политика, как существенная часть общей рыночной экономики, тем больше потребуется контроля над этим. В настоящее время у нас 70 процентов в собственности государства. У нас рынок только развивается. Мы по существу не просто бюджет правительства обсуждаем, мы обсуждаем финансирование экономики всей страны. Вот когда у нас действительно экономика будет независима от государственной власти. Я считаю, что центральной проблемой, которая сейчас стоит на повестке дня России - разделение власти и собственности. До тех пор пока они слиты, у нас будет продолжаться государственно-командная экономика с ее низкими темпами развития и с угрозой полной стагнации. В той мере, в которой собственность будет отделена от власти, в той мере власть приобретет свойственную ей функцию не командования собственностью, а контроля над соблюдением правил честной конкуренции, тогда экономика и заработает по-настоящему. Сейчас центральная проблема, которую нужно наблюдать, по которой можно оценивать наше продвижение - в какой степени собственность и власть разделены. Если губернатор и он же и собственник, я о демократии в таких условиях пока говорить не могу.

МАРИНО: Как в Конституционном Соповещании обсуждался вопрос необходимости развития гражданского общества?

Как Вы относитесь к законопроекту, который внес Президент РФ об Общественной палате Российской Федерации, то есть об органе, имеющем контролирующие функции над исполнительной властью, в котором сам Президент РФ назначает существенное количество ее членов?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я отношусь к такому законопроекту с интересом, но без особого увлечения. Что я имею в виду? Гражданское общество не создается сверху. Этот совет можно назвать советом по созданию гражданского общества. Гражданское общество начинается снизу, с органов местного самоуправления, с того момента, когда граждане на местах начинают решать свои собственные дела. Но для этого они, прежде всего, должны стать гражданами, то есть экономически и политически независимыми людьми. Если большинство населения или серьезная часть населения живет от зарплаты к зарплате, назвать его гражданином в экономическом и социальном плане пока невозможно. В той мере, в которой у нас будут настоящие полноправные граждане, которые распоряжаются своей собственностью как хотят. Самый простой пример, если жители села со-

бираются и решают ввести налог сами на себя и на этот налог построить школу - вот это гражданское общество. Пока что о таких инцидентах я не слышал. Скоро в одном из филиалов нашего института я буду выступать с докладом на тему «Местное самоуправление. Путь к гражданскому обществу». Вот когда будет гражданское общество, тогда это совещание, которое будет выражать те общества, которые созданы на месте, приобретет реальную функцию. Сейчас это может быть трибуной, полезной трибуной. Все попытки связать гражданское общество сверху путем законов или путем спора самых умных и просвещенных людей, не из них состоит гражданское общество, оно состоит из граждан. И пока у нас не граждане, а служащие, даже пусть хорошо оплачиваемые, у нас не будет гражданского общества.

МАРИНО: Как известно, по Конституции РФ «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Как решить проблему существования в правовом поле конкретного закона, чьи правила (частично или полностью) не применяются, так как применяются правила конкретного международного договора. То есть закон формально не потерял свою юридическую силу, может быть, и не отменен, но не применяется. Что будет дальше с этим законом? Какова роль в этом вопросе законодателей, судебных инстанций? В чем выход из положения?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Надо на этот вопрос ответить еще более общим ответом - является ли реальностью в нашей действительности нормы закона, которые утверждают, что в случае противоречия между законом Российской Федерации и ратифицированной международной Конвенцией имеются противоречия, применяются нормы международного права. Эта норма кардинально новая для всей 2000-ной истории России. Простой пример из нашего уголовного законодательства (почему-то на это мало обращают внимания). Буквально в прошлом году из числа наказаний была исключена такая мера, как конфискация имущества. Эта мера была исключена полностью. В тоже время мы ратифицировали Конвенцию по борьбе с финансированием терроризма, по организованной преступности, где обязались применять конфискацию. Конечно, к тем средствам, которые были нажиты преступным путем. Сейчас законодатели комитета, спохватившись, начинают вырабатывать норму, которая позволит включить конфискацию. Но в это время конфискацию никто не применяет, хотя международную Конвенцию мы подписали.

Для нас приоритет международной Конвенции над законом настолько необычен, что практического применения я не видел. Ваш вопрос правильный. Как это решить? Какая часть закона противоречит международному соглашению? Я думаю, что на этот вопрос общего ответа быть

не может. Это как раз суд и должен провести анализ общей нормы международного соглашения и закона и решить, что тут не действует. Но я думаю, что до этой полезной процедуры мы еще практически не в состоянии дойти.

МАРИНО: Институт амнистий. По Конституции объявление амнистий входит в компетенцию Государственной Думы. Как Вы относитесь к этому институту? Как оценить практику? Институт помилования, наоборот, входит в компетенцию Президента РФ? Каково Ваше мнение?

Какие органы государственной власти могут получить амнистию или помилование? Например, главы исполнительной власти субъектов РФ? Есть такая практика?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что институт амнистии - это институт политический, институт чрезвычайный. Когда целая категория лиц, привлекаемых или осужденных за определенные преступления, освобождается от наказания. Эта норма экстраординарная по отношению как к нормальным нормам ответственности за преступления, прежде всего это была прерогатива монарха, теперь это трансформировалось в институт амнистий и институт помилования. Последнее отличается от амнистий тем, что оно применяется к конкретным лицам только президентом. Я думаю, что это правильно. Я не хочу сказать, что это привилегия монарха, но это привилегия, выходящая за пределы компетенции любого законодательного или исполнительного органа. И она должна иметь исключительный характер, поэтому она должна быть отделена. Когда наша Государственная Дума амнистировала участников путча 1991 года. Ко всякой амнистии можно относиться как к акту гуманизма и так далее. Но откуда норма в амнистии появилась в компетенции Верховного Совета? Оттого, что в течение многих лет в Советском Союзе набирали столько заключенных в местах заключения, что места заключения лопались. Они были не в состоянии эту армию заключенных содержать и кормить. Тогда объявляли амнистию, половину выпускали и очень скоро набирали заново. Поэтому, если вы посмотрите на историю амнистий в России - это изумительная история. Почти каждый год применялись амнистии. Вместо того, чтобы не сажать за пустяки кого не надо, сажали всех подряд, а затем регулярно выпускали. И вот по этой инерции эта прерогатива амнистии была записана в компетенцию законодательной власти. Законодательство, с одной стороны, принимает уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, а затем, не глядя на эти собственные законы, освобождает от наказания. Это чрезвычайная процедура, но она сохранена по инерции. Она была в Верховном Совете, когда была единственная власть, когда была вся власть Советов, тогда была записана амнистия в компетенцию законодательного органа, и, к сожалению, она там осталась.

Я думаю, что вообще институт амнистий должен быть ликвидирован. Может быть только институт помилования, то есть конкретное лицо, удостоенное такой экстраординарной меры, чтобы быть освобожденным от наказания. А амнистия, когда огульно освобождают сотни и тысячи заключенных, означает только одно, что их зря сажали. Вот в чем суть. Подлинная социальная суть амнистии именно в этом, поэтому не сажайте без разбора, и тогда вам не нужны будут массовые освобождения. Такого рода освобождения подрывают авторитет законодательства, подрывают авторитет правопорядка. Но, к сожалению, это есть Конституция. А помилование в руках президента.

МАРИНО: По Конституции РФ граждане не могут обратиться в Конституционный Суд с конституционными жалобами на нормативные акты государственных органов, например, на нормативные указы Президента. Как вы относитесь к этому ограничению?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что это ограничение было бы оправдано только в том случае, если бы указы президента действительно свелись только лишь к (по содержанию) исполнению законов. Короче говоря, настоящий указ президента конституционный и подзаконный - это только лишь как исполнить данный закон. Он новых нормативов не должен вводить, хотя вводит. Единственная надежда, чтобы следить за тем, чтобы эти нормативы не нарушали законы, обладающие большей юридической силой. Вот такова моя позиция.

МАРИНО: Вопрос решения противоречия актов законам с меньшей юридической силой. Во время работы Конституционного Совещания Вы предлагали такой тезис: «факт противоречия может установить только суд, а не исполнитель. Если каждый исполнитель будет по своей совести решать, что соответствует, а что не соответствует закону, никто ничего исполнять не будет». Если обсуждать определенную фазу после принятия Конституции в 1993, то можно столкнуться с такой практикой: указом Президента РФ было приостановлена деятельность Конституционного суда со всеми вытекающими отсюда последствиями. На очень долгое время были приостановлены все полномочия Конституционного Суда РФ, и деятельность Конституционного Суда по осуществлению судебного конституционного контроля и по разрешению споров о компетенции между органами и т. д.. В результате, при отсутствии данного судебного контроля, развивался альтернативный самостоятельный контроль со стороны государственных органов, и в первую очередь, Президента Российской Федерации. Действительно, после принятия новой Конституции Президент издал указ 24 декабря 1993 года «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ». Этим указом были признаны не действующими и не подлежащими при-

менению органами государственной власти и другими органами более 40 нормативных правовых актов и их отдельных положений. Аналогичные действия предпринимали и другие органы. Как Вы оцениваете эту конкретную практику, например, этот конкретный указ Президента РФ?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я оцениваю этот указ как исключительный акт, в котором выражена не столько система демократического устройства, по существу это революция. Это был акт чисто революционного характера. В настоящее время вопрос о приведении законов субъектов Федерации в соответствие, решается не исполнительным органом. Исполнительная власть может поставить вопрос о приведении таких актов в соответствие, поставить их на рассмотрение местным законодательным собранием, но сама исполнительная власть в лице представителей президента только наблюдает и ставит вопрос о приведении в соответствие, сама не может и не должна решать этот вопрос. И я надеюсь, и я уверен, что этот акт Б.Н. Ельцина был вынужденным актом, выразившим по существу революционную ломку предыдущей системы власти. И я думаю, что больше таких указов у нас просто быть не может и не должно. Это была революция.

МАРИНО: Как Вы считаете, на данный момент какими судебными инстанциями этот вопрос должен решаться? Каковы здесь, по Вашему мнению, задачи для законодателей и для правоприменителей?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что следует поставить перед местным законодательным органом вопрос о том, что его законы противоречат федеральным законам. И если они с этим согласятся и своим решением пересмотрят свой закон, проблемы для суда нет. Если они не согласны, вот тогда в спор должен вступить суд. И только суд, а не вышестоящий орган решит, что соответствует Конституции или вышестоящему закону, или федеральному закону, а что нет. То есть сам по себе пересмотр с подачи хотя бы исполнительной власти местным законодательным органом - нормальная процедура. Никакой отмены сверху, тем более исполнительной властью, не должно быть. Законов на местном уровне, противоречащих федеральным законам, не может быть и не должно, это будет явным нарушением Конституции и никто этого не потерпит, в том числе, прежде всего, Конституционный суд.

МАРИНО: Регламент в Государственной Думе, регламент в Совете Федерации, даже регламент Правительства достаточно часто обсуждаются в научных дебатах, на них ссылаются, косвенно некоторые нормы регламента Государственной Думы оказались даже предметом спора в Конституционном Суде и т. д. Давайте обсудим другие органы государственной власти: Администрация Президента РФ, которая, как показала практика, является не менее значительным органом государственной власти. Вот

регламент, устав, внутренний порядок работы Администрации Президента РФ. Все эти вопросы (например, порядок принятия решений, порядок голосований и т. д.) полностью ли урегулированы? Бывают ли случаи, когда на них ссылаются иные органы государственной власти? Могут ли данные акты косвенно оспариваться в судебных инстанциях? Как Вы относитесь к данным внутренним актам Высших государственных органов?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Вообще говоря, конечно, регламент - это внутренний акт соответствующего учреждения, соответствующего органа. Я уверен, что у них есть регламент. В этом регламенте определены права и обязанности, но традиция наша такова, что регламент Думы нигде не опубликован, кроме самих думских документов. Точно также и регламент деятельности администрации вряд ли где-то публикуется. К сожалению. Я думаю, что это неверно. Но такова традиция. Это наше внутренне дело. Может быть, у нас есть отдел, о котором мы говорить не хотим.

МАРИНО: Но, например, урегулирован ли порядок голосования членов правового управления Президента РФ, в котором, как известно, отрабатывается большое количество существенных нормативных актов президента РФ?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что там действует строго иерархическая система. Обсуждение имеет консультационный характер, решает тот, кто руководит.

МАРИНО: Так должно быть? Каково Ваше мнение?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Я думаю, что в исполнительном органе такая централизация неизбежна и необходима. Я думаю, что регламент Думы гораздо более важен для граждан, особенно если кто-то заподозрит, что этот регламент мешает подлинному волеизъявлению, в частности, наши думцы голосуют один за пятерых. Это явное нарушение регламента, правда это никого не беспокоит. Другое дело, когда в Американском Конгрессе выступает оратор перед пустым залом, ничего страшного, они просто знают, что он скажет. Но голосуют они сами. Я уж не говорю о том, как голосуют ногами члены Британского правительства. Это прекрасно, это настолько первобытно, настолько искренне, подлинно и без обмана, что я бы предпочел это любым электронным системам голосования, но это, в общем, чисто британские чудачества, которые переживают столетия, к счастью, для самих британцев.

МАРИНО: Итак, Ваши итоговые выводы о Конституции РФ и о ее реализации за эти годы?

ЯКОВЛЕВ А.М.: Поскольку наше время очень своеобразное, я думаю, что мы обречены за десятилетия проделать путь, который проделывали

государства за столетия. И это десятилетие как раз и было жестокой и серьезной проверкой эффективности нашей Конституции. Я не отмечу ни одного случая, когда бы конституционность каких либо актов законодательной, исполнительной или судебной власти подвергалась серьезному сомнению. В этом смысле это прошедшее десятилетие показало пригодность этой Конституции. Повторяю, дело заключается в том, чтобы просвещенные либеральные идеи, воплощенные в актах центральной власти, просвещенные либеральные идеи, которые вдохновляют президента или законодателя, стали достоянием большинства граждан нашей страны на местах, в селениях, в городах, в кварталах дома. Вот тогда нормы эти станут там реальностью. Работать нужно над созданием конституционного строя, то есть претворением норм Конституции, ее принципов в реальность.

ЯКОВЛЕВ ВЕНИАМИН ФЕДОРОВИЧ

Член Конституционного Сопровещения 1993 года

Родился: 12 февраля 1932 года в г. Петухово Курганской области.

Образование высшее, юридическое. Окончил с отличием Свердловский юридический институт.

Учебная степень: доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН.

Трудовой путь: После окончания института в 1953 году пять лет работал в прокуратуре, затем около 30-ти лет посвятил научно-преподавательской и руководящей работе в Свердловском юридическом институте, где заведовал кафедрой гражданского права, занимал должность проректора. С 1987-1990 годов – Министр Юстиции СССР. В начале 1991 года был назначен Председателем Высшего Арбитражного Суда СССР, в январе 1992 года – Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Возглавил работу по организационному, правовому и кадровому обеспечению системы арбитражных судов российской Федерации. Участвовал в разработке проектов основных законодательных актов по вопросам гражданского права – Закона СССР об индивидуальной трудовой деятельности, Закона СССР о собственности, Закона РСФСР о собственности, Закона РСФСР. Руководил рабочей группой по подготовке проектов Основ гражданского законодательства, а позже – Гражданского кодекса Российской Федерации.

Научная деятельность: автор более 150 научных работ, многие из которых имеют большое практическое значение для решения задач правового обеспечения экономических реформ в России. Наиболее значимыми являются труды: «Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений», «Советское гражданское право», «О Гражданском кодексе Российской Федерации», «О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса арбитражными судами», «Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации», «Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации», «Юридическая конфликтология».

Награды: Орден «За заслуги перед Отечеством» III степени, две медали, II степени, I степени.

МАРИНО: Хотелось бы обсудить с Вами, как с участником Конституционного Совещания, вопросы взаимоотношений Президента РФ с иными высшими органами государственной власти и, в том числе, с Высшим Арбитражным Судом, исходя из формальной Конституции, а также проанализировать реальную практику за эти годы.

Каковы Ваши правовые позиции по институту отрешения от должности Президента РФ. Как известно, Высший Арбитражный суд априори по Конституции не имеет права участвовать в этой процедуре. Здесь авторы Конституции приняли правильное решение? Например, если Президент РФ совершает преступление в экономической, налоговой, банковской сфере, не было бы логичнее предусмотреть участие именно Высшего Арбитражного Суда в данной процедуре?

Как бы Вы охарактеризовали Высший Арбитражный Суд и его предметы ведения? Если внимательно изучать стенографический отчет работы Конституционного Совещания, можно обнаружить некоторые споры между авторами Конституции даже вокруг наименования данного высшего судебного органа.

ЯКОВЛЕВ: Да, я думаю, это правильно, что между тремя высшими судами РФ предмет их деятельности, подведомственность им дел, подведомственность споров разграничены достаточно четко. Я полагаю, что вопросы отрешения президента от власти имеют прямое отношение к деятельности Конституционного суда, никак не могут быть отнесены к вопросам ведения Высшего Арбитражного суда. Вообще-то Арбитражный суд назван арбитражным в Конституции, может быть, не вполне удачно. Возможно, это не самая удачная формулировка в Конституции – это название этих судов, потому что, когда мы называем наши суды арбитражными, то за эти 12 лет я научился в общении с нашими западными коллегами сразу же давать пояснения. Фактически, мы - коммерческий суд, или государственный торговый суд, но не арбитражный в западном понимании, поскольку мы не являемся частным коммерческим арбитражем, третейским судом, мы - государственный суд, разрешающий споры в сфере предпринимательской деятельности. Но если мы разрешаем споры в сфере предпринимательской деятельности, то вполне понятно, что деятельность президента выходит за рамки предпринимательской деятельности. Вот почему эти вопросы не относятся к ведению Высшего Арбитражного суда.

МАРИНО: Статья 127 Конституции РФ уполномочивает Высший Арбитражный Суд давать разъяснения по вопросам судебной практики. Были ли в этом расхождения, споры с иными высшими судебными орга-

нами России? Как известно, Верховный суд, например, по Конституции дает разъяснения по вопросам судебной практики. Не могли бы Вы это прокомментировать?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Поскольку у нас, в отличие от некоторых других стран, не единая судебная система, а состоящая из трех элементов - Конституционный суд России, Конституционные суды субъектов РФ, суды общей юрисдикции во главе с Верховным судом и арбитражные суды во главе с Высшим Арбитражным Судом России, то, естественно, возникает вопрос, не возникают ли какие-либо сложности с точки зрения единообразия толкования и применения законов. Нет ли в этом смысле расхождений между Конституционным судом РФ, Верховным судом, Высшим Арбитражным судом? Если бы я сказал, что таких расхождений никогда не возникало, и даже не могло возникнуть, то думаю, что я был бы не прав. Трактовка норм права достаточно сложное дело. У нас в России говорят «два юриста, три мнения». А когда три высших суда, то, конечно, могут быть расхождения. Следовательно, весь вопрос не в том, могут ли они быть, и бывают ли они. Конечно, бывают. Весь вопрос в том, чтобы существовали механизмы преодоления, снятия этих противоречий.

МАРИНО: Существуют ли в российском законодательстве эффективные механизмы разрешения данных споров, расхождений и т. д.? Какова практика механизмов их преодоления?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Поскольку каждый из этих трех высших судов по существу вырабатывает прецеденты в толковании и применении права, это очень важно, чтобы эти прецеденты не противоречили друг другу, потому что если бы это было так, то мы нанесли бы больше вреда, чем пользы в установлении определенного правового порядка в обществе. Конституция у нас одна, единая, следовательно, исходная база одна. Уже это, конечно, помогает нам преодолевать эти противоречия. Кроме того, мы за эти годы действия Конституции в какой-то степени научились вместе работать. К сожалению, наша Конституция не создала прямого механизма преодоления этих противоречий в толковании и применении. Какие-то элементы для преодоления противоречий она создала в том смысле, что поскольку отправным актом в толковании законодательства является Конституция, а Конституцию толковать может только Конституционный суд, то, таким образом, Конституционный суд выполняет роль определенного камертона, на который настраивается вся судебная система - и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды. Так должно быть. И так, в общем, и есть. Были, конечно, некоторые трения на первых порах, когда суды полагали, что они могут оценивать законы с точки зрения соответствия их Конституции.

МАРИНО: Какие суды?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Не буду об этом говорить. Могу только сказать, что арбитражные суды никогда этого не делали. Арбитражные суды не присваивали себе этой прерогативы. Мы исходили из того, что если любой арбитражный суд имеет определенное основание полагать, и об этом говорят участники процесса, стороны, что какой-то закон, подлежащий применению в данном деле, противоречит Конституции, то арбитражный суд, включая Высший Арбитражный Суд, обязан приостановить разрешение данного дела и направить в Конституционный суд запрос о том, соответствует или не соответствует данный закон Конституции. Вернуться к рассмотрению конкретного спора можно только после получения соответствующего разъяснения со стороны Конституционного суда.

Мы придерживались всегда вот такой практики, поэтому у нас в этом смысле противоречий не было.

МАРИНО: Затронем подробнее взаимоотношения Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Во-первых, на основании Конституции и Конституционный Суд, и Верховный суд, и Высший Арбитражный Суд являются высшими федеральными судами. Но на практике, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд по отношению к Конституционному Суду занимают немного иное место, имеют иной уровень. Существуют ли расхождения в вопросах предметов ведения и подсудности между Высшим Арбитражным Судом и Верховным Судом? Как возникала практика совместных разъяснений, совместных постановлений? Как оценить данную практику?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Сложнее нам было выстраивать взаимоотношения между Верховным судом и Высшим Арбитражным судом именно потому, что мы находимся на совершенно одном уровне и полномочия у нас совершенно одинаковые. Мы не ниже Конституционного суда. Я бы сказал, что все мы находимся на одном уровне, но Конституционному суду принадлежат определенные прерогативы, касающиеся Конституции, которых нет ни у Верховного суда, ни у Высшего Арбитражного суда. А вот, что касается Верховного и Высшего Арбитражного судов, то их правовые возможности совпадают. Разница только в характере дел. Мы в арбитражном суде рассматриваем коммерческие споры, споры, связанные с предпринимательской деятельностью. Суды общей юрисдикции рассматривают общегражданские споры, скажем, семейные, трудовые, жилищные и т.д. с участием граждан.

И вот здесь, поскольку мы руководствуемся одним и тем же законодательством, например, Гражданским Кодексом, то, естественно, что в позиции Верховного суда и Высшего Арбитражного суда могли бы быть

противоречия. Они иногда и возникают. Мы увидели это довольно быстро и стали вырабатывать механизмы устранения этих противоречий. Одним из таких механизмов и было то, о чем Вы сказали - принятие совместных разъяснений. В Конституции это не предусмотрено. Но поскольку и Верховный суд имеет право давать разъяснения по толкованию и применению законов нижестоящим судам, и Высший Арбитражный суд имеет такие же полномочия, то мы стали эти полномочия реализовывать объединено, то есть стали готовить совместные разъясняющие документы, стали принимать совместные постановления и пленумы. Думаю, что это помогло нам в преодолении возникавших противоречий.

Тем не менее, бывали случаи, когда мы на совместном заседании пленума не могли прийти к единой позиции. Тогда мы просто это разъяснение не давали. Считали, что вопрос нуждается в дополнительной проработке, в теоретической проработке, в дополнительных аргументах. Мы брали паузу. Через некоторое время снова возвращались к этому вопросу. Обычно находили совместное решение. Но в одном или двух вопросах мы так и не смогли выработать совместную позицию, поэтому не стали давать разъяснение.

МАРИНО: На основании статьи 125 Конституции РФ и Высший Арбитражный суд, среди иных государственных органов власти, уполномочен обращаться с запросом в Конституционный суд о разрешении дела о соответствии Конституции Российской Федерации некоторых указанных актов органов государственной власти. Как Вы можете проанализировать практику данных обращений Высшего Арбитражного Суда в Конституционный Суд?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Между Высшим Арбитражным судом, как высшей судебной инстанцией, и другими арбитражными судами, в этом смысле есть разница, потому что все остальные арбитражные суды могут обращаться в Конституционный суд по запросу только по конкретному делу. А что касается Высшего Арбитражного суда, то он может обращаться не только по конкретному делу, но и в порядке абстрактного контроля за соответствием законов Конституции. И у нас были такие случаи, когда мы обращались в Конституционный суд с просьбой дать разъяснения, касающиеся какого-то закона, хотя у нас не было конкретного дела. Например, мы обращались в Конституционный суд с просьбой о разъяснении по вопросам наделения определенными имущественными правами средств массовой информации. Смысл состоял в том, что по закону государство могло какое-то имущество закрепить за средствами массовой информации на праве собственности или на праве пользования. Между законами были определенные разночтения. Возник вопрос, может ли государство распоряжаться чужой собственностью, закрепляя эту собственность за средс-

твами массовой информации. Ну, разумеется, Конституционный суд дал разъяснение о недопустимости распоряжения государством чужой собственностью.

МАРИНО: 127 статья Конституции дает право Высшему Арбитражному суду разрешать экономические споры. Теоретически, в данных предусмотренных спорах могут участвовать и органы исполнительной власти, в том числе и сам Президент РФ. Были ли в практике такие случаи, когда Президент был одной из сторон спора?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Закон позволяет нам разрешать споры, скажем, между предпринимателем и президентом, если предприниматель считает, что актом президента нарушаются его конкретные субъективные права в сфере предпринимательской деятельности. За последние годы таких дел практически не было. А вот с правительством предприниматели судятся довольно часто, то есть оспаривают какой-то акт правительства. В этом случае Высший Арбитражный суд разрешает этот спор. И далеко не всегда в пользу правительства.

МАРИНО: Обсудим теоретические и практические аспекты оспаривания актов Президента РФ в Высший Арбитражный Суд. Оспаривались ли в В.А.С. нормативные указы Президента? В каких конкретных сферах, предметах ведения, акты Президента РФ могут оспариваться в В.А.С.?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Нормативные акты и их законность находятся в целом под судебным контролем судов общей юрисдикции. Мы принимаем к рассмотрению такие споры только тогда, когда это прямо предусмотрено законом, когда данный спор по нормативному акту прямо отнесен к ведению арбитражных судов. Таких споров не много. В основном это налоговые споры. По налоговым нормативным актам у арбитражных судов есть полномочия рассматривать такие споры. Поскольку президент в сфере налоговых отношений актов не издает, то обычно это закон, или чаще всего подзаконный акт правительства, налогового ведомства. Вот почему это находится за пределами наших полномочий. В теории может быть, но практически, поскольку функции разделены таким образом, что президент не издает налоговых актов нормативного характера, то, следовательно, в арбитражные суды такие дела не попадают.

МАРИНО: Счетная Палата по Конституции осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета. Какие на основе действующего законодательства могут быть взаимоотношения Счетной Палаты и Высшего Арбитражного Суда? Какова практика?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Счетная палата, ее акты в деятельность арбитражных судов не попадают. Пока не могут попадать. Счетная палата могла бы попасть к нам, если бы она принимала обязательные для стороны акты, но

таких актов нет, потому что соответствующие акты могут быть приняты на основании материалов Счетной палаты. Сама Счетная палата таких актов не принимает, следовательно, предпринимателям нечего обжаловать.

Счетная палата могла бы сама предъявлять иски. Но она не наделена такими полномочиями в отличие от прокуратуры. Прокуратура может предъявлять иски, которые рассматривает Арбитражный суд, а Счетная палата нет. Хотя некоторые специалисты Счетной палаты считают, что следует внести изменения в законодательство и наделить Счетную палату правом внесения исков в суд.

МАРИНО: Высший Арбитражный суд рассматривает в первой инстанции дела о признании недействительными ненормативных актов Президента РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организации и граждан. Как оценить практику этих рассмотрений Высшим Арбитражным судом?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: В начале 90-х годов такие дела появлялись. Тогда указом президента какое-то имущество закреплялось за определенным лицом, а другое лицо или предпринимательская структура считало, что это имущество принадлежит ему на праве пользования или на праве собственности. В этом случае указ президента оспаривался. Но это было, пожалуй, в начале 90-х годов. В последующем, президент, как правило, таких указов не издавал. Поэтому таких дел у нас тоже практически не было.

МАРИНО: Рассмотрим и сравним две статьи Конституции. 127 статья Конституция РФ устанавливает, что разрешение экономических споров - это прерогатива Высшего Арбитражного Суда. Ст. 125/3 устанавливает, что Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между федеральными органами и т. д. Здесь не дается характеристика споров, конечно, спор о компетенции может быть и в экономической сфере. Могут ли теоретически быть между двумя высшими судами проблемы, расхождения по вопросам их подсудности, их компетенции по конкретному спору в экономической сфере?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Нет, не бывает. Почему? Потому что может быть спор о компетенции в экономической сфере, но это спор о компетенции. И тогда это спор Конституционного суда. А если это спор об имуществе, например, между двумя субъектами РФ, тогда это спор, который разрешается Высшим Арбитражным судом.

МАРИНО: Статья 85/1 Конституции РФ. Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Обращался ли Высший Арбитражный суд к Президенту с

запросом разрешить конкретные подобные разногласия? Правомочен ли В.А.С. вообще обращаться к Президенту в соответствии со ст. 85/1 К.? Возникала ли за эти годы такая необходимость?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Нет, не обращался. И я думаю, что не может. Я думаю, что споры между органами это опять споры о компетенции. Поэтому это не наши споры. А вот споры между не органами, а субъектами РФ могут быть имущественными. Если это спор по имуществу, тогда это наш спор. Поскольку статья говорит только о возможности использования согласительных процедур по спорам между органами, то мы полагаем, что это относится к спорам, вытекающим из компетенции, а не споры по поводу имущества. По крайней мере, у нас не возникало необходимости использовать такую согласительную процедуру.

МАРИНО: Еще относительно данной ст. 85/1 К. об использовании Президентом РФ согласительных процедур. Как известно, данная статья устанавливает, что в случае недостижения согласованного решения, Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. В каких конкретных реальных случаях может Президент, в соответствии с данной статьей, обратиться именно в В.А.С.?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Да, но скорее всего это будет либо Конституционный суд, либо Верховный суд, потому что это споры о компетенции, а не имущественные споры. Поскольку мы разрешаем экономические споры, то мы имеем в виду, что этот спор должен иметь имущественное содержание.

МАРИНО: Статья 125/3 К. РФ устанавливает, что Конституционный суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В.А.С. теоретически мог бы быть одним из участников данных споров. Как оценить практику разрешения Конституционным судом споров о компетенции между Высшим Арбитражным судом и иным органом государственной власти? Каким образом, на практике разрешались подобные споры о компетенции? Интересно, обращался ли В.А.С. РФ с запросом в Конституционный Суд о разрешении какого-либо конкретного спора о компетенции?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Нет, ни разу Конституционный Суд не разрешал спор о компетенции между В.А.С. и иным органом государственной власти. У нас этот вопрос возникал абстрактно, теоретически. Мое мнение сводилось к тому, что Конституционный суд мог бы разрешить спор, например, между Верховным судом и Высшим Арбитражным судом. Почему? Потому что и Верховный, и суды общей юрисдикции осуществляют гражданское судопроизводство и административное судопроизводство. Арбитражные суды также осуществляют гражданское судопроизводство

и административное судопроизводство. И вот здесь могли бы быть споры о компетенции. Но разногласия, которые возникали, обычно возникали не между Высшим Арбитражным судом и Верховным судом, а они возникали на уровне нижестоящих судов. Тем не менее, эти разногласия потом попадали на уровень Высшего Арбитражного и Верховного суда. Обычно эти разногласия мы снимали сами, вырабатывая единую позицию.

Еще в 1992 году мы приняли совместное постановление пленумов о разграничении компетенций и полномочий между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В последующем, мы много раз возвращались к этому вопросу. Но в Конституционный суд мы не обращались. Нам достаточно было согласительной процедуры между нами.

МАРИНО: На основании каких соображений, тогда в Конституционном Совещании, Вы выступали за то, чтобы высшие судебные органы получили право законодательной инициативы? Как известно, Конституция предусматривает данное право законодательной инициативы в пользу высших судебных органов власти. Но в ст. 134 К. установлено, что предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент РФ, Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации и т. д., но не уполномоченные ни К.С., ни В.С., ни В.А.С.. Вас устраивает данная норма, ограничивающая Ваше право законодательной инициативы?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Вполне. Вообще говоря, вы абсолютно правы. Во время работы над проектом Конституции были различные точки зрения, были горячие споры о том, сохранять ли законодательную инициативу за высшими судами или не сохранять. Были противники. Я лично и председатель Верховного суда, мы исходили из того, что надо сохранять. Почему? Мы при этом исходили из того, что если у нас не будет права законодательной инициативы, то судебная реформа будет двигаться очень медленно, потому что какие-то другие законы будут казаться более важными законодательным органам, а законы о судостроительстве, о судопроизводстве будут отодвигаться и отодвигаться. Таким образом, судебная реформа не будет осуществляться. Вот почему мы были в этом заинтересованы. Но мы не были заинтересованы в изменении Конституции. Напротив, мы были заинтересованы в ее стабильности. Мы не считали, что высшие суды должны обладать правом законодательной инициативы по изменению Конституции, по внесению поправок в Конституцию.

МАРИНО: 127 статья К. РФ устанавливает, что Высший Арбитражный суд является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. В соответствии с данной статьей, могут ли обратиться с запросом о разрешении эко-

номических споров государственные органы власти в В.А.С. РФ?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Нет. Дело в том, что мы исходим из того, что арбитражные суды – это суды специализированные, их подведомственность точно определяется законом. На основании статьи 127 был принят целый ряд законов: закон об арбитражных судах РФ, арбитражный процессуальный кодекс и т.д., которые четко определяют, какие споры относятся к числу экономических, какие споры относятся к подведомственности арбитражных судов. Высший Арбитражный суд, следовательно, имеет ту подведомственность, рассматривает те споры, которые прямо отнесены законом к подведомственности именно арбитражных судов. Есть, конечно, дела, которые рассматривает только Высший арбитражный суд, например, споры по имуществу между субъектами РФ, или между субъектом (какой-то республикой, областью) и РФ в целом. Если это споры имущественного характера, экономического характера – спор по поводу имущества, то мы принимаем эти споры к рассмотрению.

МАРИНО: В определенных случаях В.А.С. РФ действует на основании запроса органов государственной власти? Какие органы в основном обращаются в В.А.С. с соответствующим запросом?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Высший Арбитражный суд функционирует в двух качествах: 1) он является высшей судебной инстанцией. Поскольку он является высшей судебной инстанцией, то к нему дела попадают только из нижестоящих судов в порядке обжалования решения нижестоящих судов. Стороны сами жалуются и обращаются к нам, и только так дело снизу к нам попадает, никак иначе.

2) Высший Арбитражный суд выступает в качестве суда первой инстанции. Он рассматривает споры как суд первой инстанции. Вот в этом случае дела к нам попадают не снизу, не из судов, а они возбуждаются в Высшем Арбитражном суде по заявлению заинтересованного лица. Таким заинтересованным лицом, может быть, например, какая-то область.

МАРИНО: Рассмотрим вопрос оспаривания актов, постановлений Высшего Арбитражного суда. Могут ли данные акты каким-то прямым или косвенным образом оспариваться в Конституционном суде? Были ли такие случаи?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Сами по себе акты оспариваться в Конституционном суде не могут. Конституционный суд не является вышестоящей инстанцией по отношению к Высшему Арбитражному суду. Я отвечаю на этот вопрос - нет. Но Конституционный суд по запросам, по обращениям граждан оценивает конституционность или не конституционность закона, на основании которого был разрешен спор и гражданин считает, что в ходе разрешения этого спора и применения этого закона

нарушены его конституционные права. В этом случае, он имеет право обратиться в Конституционный суд с просьбой о проверке конституционности этого закона. Но поскольку этот закон был истолкован Высшим Арбитражным судом, то, таким образом, гражданин может обратиться в Конституционный суд о проверке конституционности того смысла закона, который ему придал Высший Арбитражный суд. Следовательно, обжалуется не решение Высшего Арбитражного суда, а оспаривается конституционность примененного им закона, но в той трактовке, которую этому закону дал Высший Арбитражный суд. Конечно, такие случаи были.

МАРИНО: Толкование Конституции РФ это прерогатива Конституционного Суда РФ. Конституционный суд РФ по запросам Президента РФ, Правительства, Государственной Думы и иных перечисленных органов государственной власти дает толкование Конституции РФ (статья 125/5). Высшие органы судебной власти не уполномочены обращаться в Конституционный Суд с соответствующим запросом. Как вы считаете, правильно ли это решение?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Мы не даем толкования. Я не думаю, что была такая острая политическая необходимость, но тем не менее, мне кажется, что теоретически, а, следовательно, и практически, такая ситуация может возникнуть. Поэтому, если бы здесь были высшие суды, я думаю, что это бы не повредило. Хотя считать, что это чрезвычайно важно, я бы так не сказал, потому что эти ситуации единичные.

МАРИНО: В случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный суд может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассматриваемого дела Конституционным Судом (ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Не может ли подобный механизм предложения о приостановлении быть полезным и для Высшего Арбитражного суда?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Если сторона считает, что реализация этого нормативного акта существенным образом может нарушить права и интересы, то, наверно, да. Возможно, это было бы полезно. Но сейчас напрямую это не предусмотрено законом.

МАРИНО: Рассмотрим проблемный вопрос исполнения постановлений Конституционного суда РФ. С принятием ФКЗ от 15 декабря 2001 г. внесены изменения, регламентирующие порядок приведения законов и других правовых актов в соответствии с решением Конституционного суда. Эти нововведенные нормы, безусловно, внесли положительный вклад в вопрос исполнений Постановлений Конституционного Суда. Как оценить практику исполнений решений Высшего Арбитражного суда

иными государственными органами? Подобные новосозданные механизмы могли ли быть полезными и для Высшего Арбитражного Суда?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: У нас особых проблем с исполнением решений Высшего Арбитражного суда государственными органами нет. Если мы признаем какой-либо акт не действующим, вследствие того, что он противоречит закону, то решения суда обязательно исполняются. Они не могут быть не исполнены. Я не вижу здесь проблемы исполнения судебных актов. Наверное, по Конституционному суду в этом была необходимость, потому что некоторые вопросы там приобретали большую политическую остроту. Например, во взаимоотношениях между РФ и субъектами РФ.

Мы не встречались с такими явлениями. Если мы признавали какой-то нормативный акт, например, налогового ведомства, недействительным, то никаких проблем у нас никогда не было. Налоговый орган подчинялся этим решениям.

МАРИНО: Статья 85/2 К. РФ: Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, до решения этого вопроса соответствующим судом. В каких конкретных случаях соответствующим судом может быть именно Высший Арбитражный суд? Какова реальная практика принятия решений данных вопросов Высшим Арбитражным Судом? В каких сферах, предметах ведения, Высший Арбитражный Суд мог бы принимать решение, как предусмотрено данной статей?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: Может быть и Высший Арбитражный Суд. Но опять таки практически мы с этим не встречались. Если, например, это нормативный акт в сфере налоговых отношений, то, по-видимому, такая ситуация возможна.

МАРИНО: Высший Арбитражный суд и его деятельность в вопросах исполнения бюджета. Как Вы можете прокомментировать практику разрешения споров Высшим Арбитражным Судом в бюджетной сфере?

ЯКОВЛЕВ В.Ф.: У нас были споры, связанные с бюджетом. Главным образом, конечно, с исполнением бюджета. Иногда и с составлением бюджета, если оспаривался порядок, точнее нарушение порядка его составления.

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Это не заключение автора. Автор не ставил своей целью диктовать, что правильно и что не правильно в российском конституционном строе, иными словами, диктовать те известные, любимые некоторыми западными обозревателями и конституционалистами (кстати, не всегда хорошо знающими российскую политическую и правовую систему, российские реалии и т. д.) «уроки «демократии». Единственная цель работы - стимулировать авторов Конституции, попытаться назвать конституционные вещи своими конституционными именами, а также попытаться более определенно охарактеризовать российскую форму правления.

Автор надеется, что эта работа, в соответствии с поставленной перед нами первоначальной целью, дала возможность:

- уловить интенции разработчиков Конституции РФ, понять компромиссы, которые стояли за принятием конкретных статей, споры, расхождения между авторами Конституции РФ, мотивации, которые за ними стояли;
- лучше раскрыть реальную силу некоторых существенных статей Конституции;
- раскрыть потенциал некоторых «спящих» конституционных норм, касающихся форм взаимоотношений между главой государства и высшими органами государственной власти;
- раскрыть неравносильные механизмы взаимного сдерживания, взаимного давления, взаимоограничений в пользу Президента по отношению к иным ветвям власти;
- автор также надеется, что данная работа поможет определить оценку уровня и характер развития института президентской власти, роль и место Президента в структуре органов государственной власти в России, в ее формальных аспектах и на практике, поможет внести больше ясности в определения, в конечном итоге, ее классификацию в рамках сравнительного анализа моделей форм правления.

Часто конституционалисты российскую форму правления автоматически относят к числу полупрезидентских форм правления. Но российская форма правления, как нам кажется, лишь приближается к французской, и в основном, только формально.

Конституция РФ как бы закрепляет новый специфический вариант формы правления. По нашему мнению, форма правления в России не является ни президентской формой правления американского типа, ни, на самом деле, полупрезидентской формой правления французского типа. В России нет «синтеза президентской и парламентской системы», нет «чередования парламентских и президентских фаз». Иными словами, реально

действующая государственная жизнь показала, что нет возможности для того, чтобы исполнительная власть переходила по настоящему к Председателю Правительства, то есть, чтобы возглавить исполнительную власть мог уже не Президент а, в первую очередь, именно Председатель Правительства. Предусмотренные в Конституции, на наш взгляд, слабые, несущественные, малоэффективные, искусственные, не работающие компоненты парламентской формы правления, формально предусмотрены в Конституции РФ, но реально не действенны.

Достаточно взять институт недоверия. Если с одной стороны, в Конституции указано, что к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству РФ, то с другой стороны, в Конституции указано, что даже в случае повторного выражения недоверия Правительству РФ, никаких юридических последствий нет, так как Президенту РФ дано право объявлять об отставке Правительства, либо распускать Государственную Думу.

Даже в вопросе назначения Председателя Правительства выявляется некая фиктивность элементов парламентской формы правления. Если Конституция устанавливает, что к ведению Государственной Думы относится то, что Президент РФ дает согласие на назначение Председателя Правительства РФ, в другой статье устанавливается, что в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой, Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу. По мнению некоторых конституционалистов, Президент даже может назначить лицо, чья кандидатура вообще не обсуждалась в Государственной Думе. Это только основные примеры, которые можно представить и на которых, кстати, останавливались многие российские конституционалисты. В связи с этим нам кажется, что те слабые, чисто формальные элементы парламентской формы правления, как бы вставленные в более сложные механизмы, исключаяющие в конечном итоге потенциальную реализацию вышеназванных элементов, формально предусмотрены. Поэтому российская форма правления, если сконцентрировать внимание на существенных, а не на формальных признаках, по нашему мнению, чисто формально только приближается к полупрезидентской форме правления французского типа.

Следовательно, представляется допустимым представить российскую форму правления в качестве новой самостоятельной модели конституционного строительства.

В этой работе также анализируется реальная практика проникновения разнообразных форм президентских полномочий во все сферы

государственной власти, не только в исполнительную, но и в законодательную, и в судебную, сильно ограничивающих полномочия, принадлежащие данным соответствующим органам государственной власти.

Действительно, если ориентироваться на «классический» принцип разделения властей, в соответствии с которым деятельность органов исполнительной и судебной власти подчиняется закону, можно действительно прийти к выводу о том, что в Конституции России провозглашается модель разделения властей, но не предусмотрены соответствующие конкретные, реально действующие, реально работающие механизмы сдержек и противовесов по отношению к Президенту, что может в какой-то степени превращать принцип разделения властей, провозглашенный в Конституции, в своеобразную конституционную фикцию, в «конституционную иллюзию»¹².

Наоборот, Парламент не может не играть центральную, незаменимую роль, принадлежащую ему в качестве высшего органа представительной власти. Именно Конституция, несмотря на конкретную форму правления, предусмотренную в ней, должна определить тот конституционный статус и то конституционное положение законодательного органа, которое действительно создает предпосылки, позволяющие полностью реализовать важнейший специфический потенциал высшего законодательного органа государственной власти.

Хотелось бы, поэтому обратить внимание на недооценивание некоторых опасных тенденций ослабления роли Парламента и роли закона в современных конституционных строях и, в том числе, в России¹³.

В заключении автор надеется, что читателю была дана возможность найти в правовых позициях и анализах некоторых авторов Конституции РФ, ответ на вопрос о том, обоснованны или нет вышеназванные некоторые наши опасения, специально представленные их вниманию. Также автор хотел бы выразить авторам Конституции свою искреннюю глубокую благодарность за то, что они уделили ему их драгоценное время и дали возможность реализовать данную работу.

Также автор надеется на то, что данная работа послужит кому-то импульсом к продолжению более подробного изучения стенографического отчета Конституционного Совещания и дальнейшего более глубокого анализа работы авторов Конституции в рамках Конституционного Совещания, что и является приоритетным началом для более внимательного анализа фаз развития постсоветского конституционного строя России.

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

НЕКОТОРЫЕ ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Иван Марино

info@osservatoriorussia.it



Иван Марино является членом Союза Журналистов Российской Федерации, итальянским корреспондентом российского журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». С 1991-2001 г.г. аккредитован при Министерстве Иностранных Дел РФ в качестве иностранного корреспондента СМИ.

С 1995 года автор опубликовал многочисленные беседы с политическими и государственными деятелями России по разным вопросам

реализации Конституции РФ. Автор брал интервью у О. Г. Румянцева¹⁴ (ответственный секретарь Конституционной Комиссии СНД), у Э. Т. Гайдара¹⁵ (член Конституционного Сопровождающего), у С. С. Собянина¹⁶ (эксперт-член Конституционного Сопровождающего), у В. А. Туманова¹⁷ (член Конституционного Сопровождающего), у В. Д. Зорькина¹⁸ (глава группы экспертов Конституционной Комиссии СНД). Ранее автор уже брал интервью у В. Л. Шеиниса¹⁹ (член Конституционного Сопровождающего) и у А. А. Котенкова²⁰ (член Конституционного Сопровождающего).

Данная журналистская деятельность реализована автором с целью содействия научным исследованиям в рамках конституционного права Российской Федерации и сравнительного конституционного права.

1990/1991: Стипендия ССОД (Союз Советских Обществ Дружбы) - стажировка в Институте русского языка им. А. С. Пушкина в Москве на кафедре русского языка.

1997: Заканчивает Неаполитанский Университет «Orientale». Дипломная работа: "Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali". Научный руководитель: Rita di Leo²².

1999: Стипендия Неаполитанского Университета «Orientale» (программа повышения квалификации за рубежом) - проводит первый год обучения в аспирантуре МГУ (Институт государственного Управления – кафедра политологии).

1999: Стипендия Министерства Иностранных Дел РФ - проводит восьмимесячную научную стажировку в Институте русского языка им. А. С. Пушкина на кафедре страноведения. Тема научной стажировки: «Партийная система в России».

2000: Стипендия Неаполитанского Университета «Orientale» (программа повышения квалификации за рубежом) - проводит второй год обучения в аспирантуре (Институт государственного Управления – кафедра политологии).

2000: Десятимесячная журналистская стажировка в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

2002-2005: Обучение в аспирантуре. Соискатель в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в отделе конституционного и административного законодательства зарубежных стран (научный руководитель: В.И.Лафитский).

2002: Месячная стажировка в качестве соискателя ИзиСП в Конституционном Суде РФ.

2004: Стипендия Министерства Иностранных Дел РФ - проводит трехмесячную научную стажировку в Институте русского языка им. А. С. Пушкина на кафедре страноведения.

2005: Стипендия Министерства Иностранных Дел РФ - проводит одномесячную научную стажировку в Российском Гуманитарном Государственном Университете в Москве, юридический факультет. Тема научной стажировки: «Форма правления в России – сравнительно-правовой анализ».

23.11.2005: Защищает кандидатскую диссертацию в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Тема: “Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции).”

Женат, имеет 2 сыновей.

* * *

СНОСКИ

1. Подробнее о выступлениях вышеназванных авторов Конституции при конституционном Совещании, см.: Конституционное Совещание стенограммы материалы документы 29 апреля – 10 ноября 1993 г. справочный том. Изд. Администрации Президента Российской Федерации. М. 1996 г. Указатель имен., стр. 3.
2. См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. 20 томов. Издание Администрации Президента Российской Федерации. М., «Юридическая литература», 1996.
3. См.: Судьба конституционного строя в Российской Федерации // Конституционный Вестник. N. 1 (17) март-апрель 1994. Российский Фонд Конституционных реформ. См.: В. И. Лафитский. Соженная страница конституционной истории: проект Конституции Конституционной Комиссии Российской Федерации. В книге: Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. Издание г-на Тихомирова М. Ю., стр. 205.
4. Интересный комментарий о процессе подготовки и принятия Конституции РФ, см.: С. А. Авакьян. Конституция России: природа, эволюция, современность, М., 2 изд., 2000., РЮИД.
5. См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993., №. 20., стр. 1828).
6. См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993., №. 22., стр. 2058.
7. Указ Президента Российской Федерации «О внесении дополнения в указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. N. 718 «О созыве Конституционного Совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации». См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993., № 23., стр. 2103.
8. См.: Собрание актов президента и Правительства Российской Федерации. 1993., №. 23., стр. 2105.
9. См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993., № 23., стр. 2174.
10. См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы 29 апреля – 10 ноября 1993 г. том 14. Изд. Администрации Президента Российской Федерации. М., 1996, стр. 3.
11. См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993., №. 37., стр. 3482.
12. См.: Ковачев Д. А. В. И. Ленин о конституционных иллюзиях // Труды ВНИИСЗ, стр. 49., 1968. «...чтобы не стать наивными жертвами конституционных иллюзий...все свое внимание сосредоточить на фактическом соотношении реальных сил общества». См.: Д. А. Ковачев. Проблемы конституционного права. М., «Олита». 2003., стр. 162. См.: Д. А. Ковачев. Функция, задачи, компетенция и правоспособность Президента в европейских республиках. В кн. Конституционное право государств Европы. (Отв. ред. Д. А. Ковачев). Wolters Kluwer. М., 2005, стр. 196.
13. Интересно «Об истинных намерениях авторов Конституции» См.: Лафитский В. И. Очерки Российской конституционной сцены. Федеральное Собрание и развитие парламентаризма в России // Законодательство и экономика. 19 – 20 (113-114)/ 95.
14. См.: Ivan Marino. Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali. Napoli 1997. Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa – www.osservatoriorussia.it - pag. 108.
15. См.: Ivan Marino. Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali. Napoli 1997, Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa – www.osservatoriorussia.it - pag. 99.
16. См.: «Нам нужна сильная президентская власть» // Закон и право., № 4., 2000, стр. 36-38.
17. См.: «О Конституционном Суде» // Право и экономика. 1999, сентябрь., стр. 3-5.
18. См.: Ivan Marino. Presidenzialismo in Russia: partiti politici e riforme istituzionali. Napoli 1997, Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa – www.osservatoriorussia.it - pag. 123.
19. См.: «О целесообразности реформирования Конституции Российской Федерации» // Право и экономика. 4/2000, стр. 3-6.
20. См.: «Президент и Федеральное Собрание» // Право и экономика 3/2000, стр. 3-7.
21. См. например: Di Leo R., Riformismo o comunismo: il caso dell' Urss. Liguori editore., Napoli 1993; Rita di Leo Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex Urss. Il Mulino, Bologna 1992. См.: Di Leo Rita. Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex Urss, Bologna, Il Mulino, 1992. См.: “Neopopulismo russo: senza piano e senza mercato, senza partito-re e senza statonazione”, Europa/Europe, n. 2, 1993.

ИВАН МАРИНО

ПРЕЗИДЕНТ И ОСНОВНОЙ ЗАКОН РОССИИ
Отцы-основатели Конституции: правовые позиции

Редактор: Усень М.В.
Корректор: Зарецкая С.А.
Верстка: Скворцов О.В.

Издательство "АЛМИ", Москва, 2006 г.

www.osservatoriorussia.it
info@osservatoriorussia.it

Подписано в печать 20.03.2006 г.

Формат 60х90 1/16

Печать офсетная

Усл. п. л. 40

Уч.-изд. л. 18,4

Тираж 500 экз.