

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ЭКОНОМИКА

11
2007

Беседы с авторами Конституции России: Конституционное Собрание, Конституция формальная и материальная

Правовая природа и формы взаимодействия гражданского общества и государства

Особенности межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге

Договор снабжения бытового потребителя электрической энергией: сущность и правовая природа

Соглашения о разделе продукции: проблемы правоприменения в связи с порядком заключения соглашений

Правовая определенность и судебное нормотворчество

К вопросу о реформировании российского законодательства о третейских судах и международных коммерческих арбитражах

Терроризм в России в конце XX — начале XXI века: политико-правовой анализ

Ответы на вопросы читателей

Беседы с авторами Конституции России: Конституционное Сопровождение, Конституция формальная и материальная

Близится очередная годовщина принятия Конституции Российской Федерации, также в декабре предстоят выборы в Государственную Думу. В преддверии больших событий полезно оглянуться назад, чтобы оценить пройденный путь и обобщить накопленный опыт. В этом выпуске рубрики читателям предлагается беседа итальянского исследователя российского конституционного права Ивана Марино с одним из авторов Конституции РФ, известным политиком В.Ф. ШУМЕЙКО. Данная беседа — очередной сегмент исследования итальянского ученого и журналиста, посвященного работе Конституционного Сопровождения 1993 г., российской Конституции и форме правления в современной России.

Эта публикация представляет собой продолжение цикла бесед с авторами Конституции РФ, членами Конституционного Сопровождения 1993 г.: С.С. Алексеевым, М.В. Баглаем, Н.Т. Ведерниковым, Е.Т. Гайдаром, А.А. Котенковым, М.А. Красновым, В.Н. Кудрявцевым, Л.С. Мамутом, М.А. Митюковым, Т.Г. Морщаковой, В.И. Радченко, А.Я. Сливым, С.С. Собяниным, Б.А. Страшуну, Б.Н. Топорниным, В.А. Тумановым, М.А. Федотовым, С.А. Филатовым, В.Е. Чиркиным, В.Л. Шейнисом, Б.С. Эбзеевым, А.М. Яковлевым, В.Ф. Яковлевым*.

Владимир Филиппович, позвольте мне обрисовать круг вопросов, которые хотелось бы с Вами обсудить. В 1993 г. Вы были участником

Конституционного Сопровождения в качестве представителя Президента и Правительства Российской Федерации по доработке проекта Конс-

титутции РФ, председательствовали на заседаниях группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей по доработке проекта Конституции РФ. Кроме того, Вы входили в рабочую комиссию Конституционного Сопровождения по доработке проекта Конституции РФ¹, а после принятия Конституции занимали должность Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Поэтому именно с Вами интересно поговорить и о работе Конституционного Сопровождения 1993 г., и о формальном тексте Конституции (в том числе с точки зрения теории права), и о практике ее реализации, то есть о материальной Конституции России.

Общезвестно, что разработка и принятие действующей Конституции России проходили в условиях острого конфликта между тогдашним Президентом и Парламентом, который завершился трагическими событиями в октябре 1993 г. Принятие Конституции относилось к исключительной компетенции Съезда Народных депутатов. В итоге окон-

* Электронная версия вышеуказанных материалов: <http://www.observatoriorussia.it>

чательный текст Конституции подготовила уже не Конституционная комиссия СНГ, а специально созданный совещательный орган при Президенте РФ — Конституционное Собрание, созданное Указом Президента РФ². Позвольте процитировать некоторые Ваши замечания по вопросу принятия Конституции, сделанные в рамках работы Конституционного Собрания 1993 г.³: «Мы должны выработать порядок принятия Конституции. Здесь тоже нужно обменяться мнениями, то ли это будет Съезд, то ли Учредительное Собрание, то ли еще что-то»⁴. Затем: «Может быть, нам действительно придется на Конституционном совещании с определенной его легитимизацией принимать Конституцию»⁵. И далее: «Я один оставался, как говорится, который доказывал, что надо проводить референдум»⁶. Вы высказали еще такую позицию: «Конституционный процесс здесь идет, здесь представлена Россия. Не в Белом Доме представлена Россия, там никто не имеет права принимать эту Конституцию... это не тот политический институт сегодня, который может принимать эту новую Конституцию России»⁷. Каков Ваш сегодняшний спокойный, ретроспективный анализ выбранного Президентом РФ порядка разработки и принятия Конституции РФ? Кстати, надо отметить, что этот порядок не был приведен в соответ-

ствие с Законом 1990 г. «О референдуме в РСФСР», который тогда не был отменен. Наоборот, в соответствии с Указом Президента РФ от

1993 г. «О Конституции Российской Федерации» предусматривали другой кворум: Конституция признавалась принятой, если за ее принятие проголосовало более

50% избирателей, принявших участие в голосовании. Закон же о референдуме требовал более сложно достижимого кворума: большинство от числа включенных в списки. Каков Ваш комментарий?

— В 1993 г. Съезд народных депутатов России был, возможно, впервые демократически избранным за время советской власти составом депутатов. Но на Съезде наблюдалось четкое деление на два лагеря: так называемые демократы и так называемые коммунисты, других почти не было. Те, что назывались коммунистами, старались задержать конституционный процесс. При этом одни из них говорили: «Давайте сначала будем обсуждать текст Конституции», а другие возражали: «Нет, давайте сначала определим способ ее принятия. Когда определим способ, тогда и будем обсуждать текст». То есть со сто-

ШУМЕЙКО Владимир Филиппович родился 10 февраля 1945 г. в г. Ростов-на-Дону, русский.

В марте 1990 г. был избран депутатом первого Съезда народных депутатов РСФСР, работал заместителем председателя комитета по вопросам экономической реформы и собственности. При его непосредственном участии разработаны и приняты Верховным Советом законы о предприятии, о приватизации и о собственности. С октября 1990 г. по июнь 1992 г. занимал пост заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР.

С июня 1992 г. по январь 1994 г. — первый заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации. В этот период В.Ф. Шумейко активно работал над проектом новой Конституции России, был членом рабочей комиссии Конституционного Собрания по доработке ее проекта, координатором группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей на Конституционном Собрании.

В декабре 1993 г. избран депутатом Совета Федерации и стал Председателем этой первой в истории России верхней палаты демократического парламента. В непростое время политических скандалов и митинговой демократии ему удалось на посту Председателя за два года наладить плодотворную законодательную работу Совета Федерации, взаимодействие с Государственной Думой и Администрацией Президента РФ в рамках законотворческого процесса. В.Ф. Шумейко приложил немало сил для развития и укрепления федеративных отношений. В течение двух лет (1994—1995 гг.) был Председателем Совета Межпарламентской ассамблеи СНГ.

В начале 1996 г. по окончании полномочий Совета Федерации первого созыва ушел на преподавательскую работу. В 1994—1997 гг. работал по совместительству доцентом кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а с начала 1997 учебного года по настоящее время является профессором Пограничной академии Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Кандидат технических наук, доктор экономических наук, профессор. Читает авторский курс под общим названием «Исторические, политические и экономические основы российского федерализма». Автор монографии «Российские реформы и федерализм».

С 1996 по 2007 г. является Председателем Совета Общероссийского политического движения «Реформы-новый курс», которое принимало активное участие в выборах на второй президентский срок Б.Н. Ельцина и В.В. Путина.

С февраля 2007 г. назначен представителем правительства Калининградской области в федеральных органах власти в г. Москве.

15 октября 1993 г. «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» «Положения о всенародном голосовании по проекту Конститу-

ции Российской Федерации» предусматривали другой кворум: Конституция признавалась принятой, если за ее принятие проголосовало более 50% избирателей, принявших участие в голосовании. Закон же о референдуме требовал более сложно достижимого кворума: большинство от числа включенных в списки. Каков Ваш комментарий?

¹ Состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ утвержден Распоряжением Президента РФ от 12 мая 1993 г. № 334-рп.

² Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного Собрания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации». // САПП РФ. 1993. № 21. Ст. 1903.

³ См.: Конституционное Собрание, стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г. / Под ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко. — М.: Юридическая литература. 1995.

⁴ См.: Указ. соч. Т. 4. Ст. 363.

⁵ См.: Указ соч. Т. 5. Ст. 311.

⁶ См.: Указ. соч. Т. 5. Ст. 315.

⁷ См.: Указ. соч. Т. 5. Ст. 316.

представить те годы: производство остановилось, в магазинах ничего нет, люди взволнованы и все очень политически активны, что для России было новым и чрезвычайно интересным. Общество настолько политизировалось, что жить по-старому, как раньше, уже было нельзя. Необходимо было принимать новый Основной Закон для новой России, но делать это нужно было легитимным способом. Мог ли принять Конституцию Съезд Народных депутатов, где половина коммунисты, а половина демократы? Съезд не отражал всего спектра российского общества.

Да, может быть, выборы депутатов и проводились демократическим путем, но во многом еще эти выборы были еще советскими. Люди за годы советской власти привыкли избирать начальников, поэтому Съезд состоял из огромного количества партийных, советских и хозяйственных руководителей. Принимать Конституцию на Съезде было невозможно. Надо было искать опору легитимности в обществе. Коль мы заявили о демократии, надо было опираться на народ. Но, как известно, Закон о референдуме не прошел, и тогда Президент Б.Н. Ельцин принял решение и соответствующий Указ о проведении всенародного голосования по проекту новой Конституции РФ. Предстояло одновременно провести выборы нового парламента и принятие Конституции. В лучшем случае могло получиться (слава Богу, так и получилось), что вновь избранный парламент сразу опирается в своих действиях на новый Основной Закон. Могло получиться, что парламент избран, а Конституция не принята или наоборот. Но была надежда, что 12 декабря 1993 г. все получится как надо.

Как известно, во время работы Конституционного Совещания Вы были первым заместителем Председателя Совета Министров — Проводителя Российской Федерации.

Каковы были задачи, поставленные Президентом перед Правительством РФ по вопросам организации всенародного голосования по проекту новой российской Конституции?

— По Указу Президента я лично отвечал за проведение этого всенародного голосования. Помню, как мы проводили вместе с тогдашним председателем ЦИК Н.Т. Рябовым селекторное совещание с руководителями всех регионов России: из специального зала Министерства связи с ними была установлена громкая телефонная связь. Инструктируя местных руководителей, я говорил очень недемократические слова в том смысле, что «меня не интересуют выборы депутатов, кого выберут, того и выберут, главное — организуйте народ на голосование по проекту Конституции, и если не будет нужной явки, будете иметь дело со мной, а я вам своей властью жизнь испорчу». После принятия Конституции было много комментариев по поводу ее текста. Коммунисты говорили (хотя было видно, что большинство критиков не удосужилось критикуемый текст даже прочитать), что «текст плохой», что «Конституция написана лично для Ельцина и через нее он станет еще большим диктатором» и т.д. и т.п. Но никто не усомнился, что Конституция принята легитимно. Если бы она была принята по-другому, не всенародным голосованием, то неизвестно, что происходило бы дальше в стране. А так народ высказал свое мнение, и возражать против этого невозможно, критикуй не критикуй.

На заседании группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей в Конституционном Совещании под Вашим председательством, когда шла доработка проекта Конституции РФ, был такой интересный эпизод. Цитирую по стенограмме заседания. «Председательствующий Шумейко В.Ф.:

предлагается такая статья: «Представители федеральных органов государственной власти в республике, крае, автономной области и т.д., в пределах своей компетенции не вправе вмешиваться в деятельность власти республики, края, области и т.д.»⁸. Эта статья не прошла.

Прочитую и Ваш тогдашний комментарий: «Представители Президента вызывают раздражение у субъектов Федерации, но не у всех»⁹.

В российской Конституции установлено, что Президент РФ назначает своих полномочных представителей. Теперь в России семь федеральных округов, и новые полномочные представители Президента в округах, безусловно, вмешиваются в деятельность субъектов Российской Федерации. Какова Ваша позиция в отношении нововведенной структуры власти?

— В то время, когда рождалась Конституция, государство реально превращалось в федеративное. Советская Россия называлась РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Слово «федеративная» присутствовало, но в реальности федерации не было. Как известно, за всю историю человечества выработаны всего две формы организации власти — монархия и республика и две формы государственного устройства — унитарная и федеративная, при которой центр в одностороннем порядке не может отменить или изменить властных полномочий местных руководителей. А в то время, в начале 90-х годов, и это надо особо подчеркнуть, в России велась яростная неприкрытая борьба местных элит за власть в регионах и за влияние на центр. Подписание Федеративного Договора в марте 1993 года спасло Россию от развала на отдельные карликовые государства. Федеративный договор, суть которого полностью вошла в Конституцию, сделал все части России одинаковыми по отношению к цент-

⁸ См.: Указ. соч. Т. 4. Ст. 443.

⁹ Там же.

ру вне зависимости от их величины. Например, и огромный мегаполис Москва, и маленькая Республика Адыгея, и Ямало-Ненецкий национальный округ, и Ленинградская область стали абсолютно равноправны по отношению к центру. Это уравнило местные элиты, и они перестали доказывать друг другу и Москве, кто из них главнее: то ли руководитель области, то ли президент республики. Местные элиты, как и центр, от борьбы за власть стали переходить к разрешению экономических проблем. В федеративном государстве нет более важной задачи, чем экономическое выравнивание субъектов федерации, так как среди них есть богатые и бедные. Политически они равны, но экономические, географические, исторические, ментальные и другие различия останутся всегда. Так было и так будет. И чтобы граждане федеративного государства имели вне зависимости от места проживания примерно одинаковый уровень жизни, у богатых регионов нужно забрать, а бедным отдать. А чтобы эти экономические задачи решать, надо было сначала элиты успокоить, поэтому в то время упомянутая Вами статья «Представители федеральных органов государственной власти в республике, крае, автономной обл. и т.д. не в праве вмешиваться в деятельность местной власти» была достаточно актуальной.

Сегодня положение в России во многом изменилось. Президент не только назначает своих полномочных представителей в семи федеральных округах, а продолжает строить и укреплять из центра «вертикаль власти». И в эту «вертикаль» очень спокойно «встроились» главы местных элит: президенты и губернаторы, которых уже не избирают прямым голосованием, а фактически назначают. Если говорить строго, Президент В.В. Путин установил косвенные выборы глав исполнительной власти субъектов Федерации, когда по его предложению их избирает местное за-

конодательное собрание. Но ведь по предложению Президента в России проголосуют всегда, такова ментальность русского народа. Социологические опросы показывают, что только 16% опрошенных на первое место из политических свобод ставят свое право избирать, но более 80% говорят о своем желании участвовать в президентских выборах. Так или иначе, Президент по своему усмотрению увеличил верхнюю центральную элиту на 88 человек. И все с этим согласились: и сама элита, и так называемое гражданское общество (которого в России, по сути, нет), и власть в центре и на местах.

Теперь о том, почему представители Президента вмешиваются в деятельность субъектов Российской Федерации. Дело как всегда в экономике. Из нынешних субъектов Федерации только 12 являются донорами, все остальные — реципиенты, которые делятся на «нуждающихся» и «особо нуждающихся», и у которых местный бюджет на 80—90% состоит из дотаций центра. Как же тут не вмешиваться, если речь идет об экономической мощи государства, о выполнении государственных социальных программ?!

Владимир Филиппович, Вы затронули очень актуальный вопрос. Как Вы тогда относились к прямым выборам руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации?

Прошлогодний опрос общественного мнения¹⁰ показывает, что 58,6% российских граждан считают необходимым проведение прямых выборов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Федерации.

— Я тогда выступал за прямые выборы.

А на данный момент?

— На данный момент нет. Изменился сам характер выборов глав

местной власти, если сравнивать с выборами в начале демократических преобразований. Выборы тогда на самом деле были демократическими. Кандидаты почти не тратили денег, они просто «шли в народ», выступали со своими программами, на этой основе их оценивали и выбирали или не выбирали. Теперь выборы в России такие же, как и во всем демократическом мире. Выборы — это деньги. Сегодня выборы главы администрации крупного региона обходятся кандидату от 2 до 4 млн долларов. Сюда входят расходы на содержание выборной команды, имиджмейкеров, на рекламу и т.д. Где эти деньги брать? Таких личных средств кандидаты не имеют. Как правило, деньги дают «локомотивы» местной экономики — крупные нефтегазовые, алюминиевые или сталелитейные предприятия. Но победившему на выборах кандидату надо возвращать долги. И он их возвращает чем может — предпочтениями, то есть принятием тех или иных нормативных актов в пользу давшего деньги «локомотива». В экономике региона в результате будет продолжаться перекос в сторону монополистов, а малый и средний бизнес будет развиваться слабо.

Как это можно оценить с точки зрения теории права? Одна из основных и самых естественных задач Парламента — контроль над исполнительной властью. Рассмотрим новый порядок формирования Совета Федерации: половина его членов избирается косвенным образом, по линии Президента РФ. У Президента по закону формальная монополия в предложении кандидатур руководителей исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Данное должностное лицо должно затем утверждаться парламентом соответствующего субъекта. Но надо особо подчеркнуть, что в случае повторного отклонения внесенной Президентом РФ кандидатуры следует рос-

¹⁰ Опрос проводился с июля до октября 2006 г. Опрошено 500 респондентов разного возраста, имеющих право голоса, разного социального статуса, постоянно проживающих в России и представляющих 53 субъекта Федерации. Электронная версия опроса: <http://www.observatoriorussia.it>

пуск парламента субъекта Федерации. Далее. Избранный руководитель исполнительной власти назначает представителя в Совет Федерации от исполнительной власти. И здесь закон предусматривает голосование в субъекте по данной кандидатуре. Но при этом закон устанавливает прямо-таки экзотический кворум: даже если кандидат наберет лишь одну треть плюс один голос депутатов парламента субъекта Федерации, он все равно проходит в Совет Федерации.

Разве таким образом созданы предпосылки для того, чтобы парламент, и в том числе его верхняя палата, могли в полном объеме контролировать исполнительную власть?

— Конституцию испортили в ночь, когда ее отдали Б.Н. Ельцину. В статье о Совете Федерации было написано буквально следующее: «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации». А Б.Н. Ельцин сам внес следующее дополнение: «по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

Этой правкой Президента России, внесенной уже после завершения работы членов Конституционного Собрания над текстом и после окончательного голосования¹¹, внесено и значительное противоречие данной статье статье 104 Конституции, устанавливающей, что право законодательной инициативы принадлежит только законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, а не исполнительным органам данных субъектов.

Вы не думаете, что тем самым был создан некий вирус, развитие которого имело негативные последствия для порядка формирования Совета Федерации и для функционирования данного органа?

— Это конечно, как Вы говорите, вирус. Получилось так, что Основной Закон не устанавливает, как из-

бирать членов Совета Федерации. Еще при разработке Конституции обсуждались предложения и рассматривались варианты закона, предусматривающего прямые выборы, но только из числа кандидатов, выдвинутых органами законодательной и исполнительной власти. Ничего из этого не получилось. Как известно, в соответствии с разделом вторым Конституции «Заключительные и переходные положения» первых депутатов в Совет Федерации избирали. К концу их полномочий в стенах Государственной Думы и Совета Федерации появилось несколько вариантов закона о формировании верхней палаты. Я лично работал над этим законом. Наш проект и еще два других я обсуждал с Ельциным, но он выбрал вариант, подготовленный Артуром Чилингаровым. Это был очень короткий проект закона, предусматривающий назначение членов Совета Федерации. На мой вопрос, почему он выбрал именно этот проект, Борис Николаевич ответил коротко и ясно в том смысле, что «мне самому выбираться на второй срок, поэтому если я их назначу, они помогут выбраться и мне». На самом деле так и получилось, он всех глав субъектов Федерации назначил сенаторами, сделал их представителями центральной элиты, а они взамен дали ему возможность избираться на второй срок.

После того как Ельцин ушел в добровольную отставку, опять встал вопрос: избирать или не избирать членов Совета Федерации. С точки зрения демократии конечно, надо избирать, так как Совет Федерации — верхняя палата российского парламента. Сегодня назначенные члены Совета Федерации слабо представляют свои регионы. Конечно, это толковые и грамотные люди, но многие из них представляют субъекты Федерации, в которых никогда не жили, а некоторые бывали в «родном» регионе один — два раза. То есть у нас сегодня верхняя палата парламента — это сенат, который

назначается так же как при царе. Хорошо это или плохо? Может быть хорошо, так как сенаторы как бы осуществляют государственный контроль над законами, которые принимает Госдума. Формально нельзя сказать, что при нынешнем формировании состава Совета Федерации нарушена Конституция. Как и написано в Конституции, в Совет Федерации входят по два представителя от законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Но если сам председатель Совета Федерации С.М. Миронов считает, что верхнюю палату надо избирать, то процесс поиска варианта закона, который бы удовлетворял и букве, и духу Конституции будет продолжаться.

Во время работы в Конституционном Собрании Вы, будучи первым заместителем Совета Министров — Правительства РФ, по вопросу о порядке назначения федеральных министров предложили следующее: «Если Президент — глава государства, который обеспечивает целостность этого государства, неприкосновенность его границ, то под его контроль обязательно должен быть выделен блок силовых министров, которым он руководит в большей степени, чем руководит премьер»¹². В конечном итоге Ваша позиция не была учтена в Конституции, но уже в январе 1994 г. Указом Президента РФ некоторые министерства напрямую стали подведомственными Президенту РФ.

Что Вы думаете об этом теперь? Не вносит ли данное положение опасные элементы разделения в состав Правительства?

— Нет, сейчас нет. Но тогда все было иначе. Если Вы помните, возглавлявший правительство Е.Т. Гайдар не был премьер-министром, а официально занимал должность первого заместителя председателя Правительства РФ, исполняющего обязанности премьера. Председателем

¹¹ По тогдашним данным В.М. Шумейко: «последний вариант Конституции был одобрен почти 80% участников Конституционного Собрания. См.: Конституционное Собрание, стенограммы, материалы, документы. — М.: Юридическая литература. 1995. Т. 18. Ст. 254.

¹² См.: Указ. соч. Т. 6. Ст. 420.

правительства фактически был Б.Н. Ельцин. И когда Гайдар собирал правительство, зачастую силовые министры в этих заседаниях участия не принимали, их отдельно собирал Президент. Время в стране было такое: фактически шла революция. Хорошо, что обошлось без гражданской войны. А обошлось благодаря тому, что у Президента в руках был «силовой блок» и он мог его самостоятельно реорганизовывать под изменяющуюся ситуацию. Что касается нашего времени... Знаете, если чекисты до сих пор настойчиво стремятся восстановить памятник Дзержинскому, то понятно, почему демократический Президент должен иметь влияние на «силовой блок».

Мы логично подошли к вопросу об указах Президента РФ. Не секрет, что Президент Б.Н. Ельцин после завершения работы Конституционного Собрания и окончательного голосования его членов своей рукой «поправил» окончательную версию этой статьи, убрав слова о том, что Президент РФ издает указы и распоряжения: «во исполнение полномочий, возложенных на него Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». В результате в Конституции осталась только начальная часть статьи «Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения». Какое Ваш комментарий?

— В то время Россия рождалась вновь как демократическое государство, но где было взять демократов? Основатель демократической России Борис Ельцин сам был секретарем ЦК КПСС по строительству, первым секретарем МГК КПСС. До прихода в межрегиональную группу Съезда народных депутатов СССР вся его жизнь и карьера была связаны с коммунистической партией. И он (равно как и почти все вокруг него), привыкли руководить всем и вся. В советское время партийный руководи-

тель должен был справляться в любой сфере деятельности, если партия ставила его на эту работу. Мы же на Конституционном Собрании всячески отстаивали принцип разделения властей, старались приблизить нашу центральную власть к демократическим принципам руководства. В том числе ограничить и Президента в издании указов. Но получилось так, как получилось.

В Конституционном Собрании обсуждались разные сроки выборов Парламента и Президента России. Ваша позиция тогда заключалась в том, что надо полностью сопоставить сроки выборов Парламента и выборов Президента РФ и обозначить одинаковый срок — по четыре года...¹³ Пожалуйста, поясните Вашу мотивацию.

— По Конституции Президент может избираться два раза подряд на четыре года. Если Президент нормально руководит государством, то эти два срока он обязательно отработает. Восемь лет — достаточный срок, чтобы что-то в стране изменить к лучшему, и в то же время за этот срок человек не станет диктатором. Выборы парламента по срокам и времени мы стремились «привязать» к президентским выборам, потому что надеялись, что Президент России когда-нибудь, как и во всем демократическом мире, будет членом победившей на парламентских выборах партии. Сегодня, как Вы знаете, в парламентских выборах не могут принимать участие «независимые» депутаты. Выборы проходят только по партийным спискам. Однако, как и Б.Н. Ельцин, второй Президент РФ В.В. Путин остается пока «свободным». Но в конце концов настанет время, когда победившая партия будет формировать правительство, так как именно ее член будет избран Президентом России. И все станет на свои места. Поэтому мы и старались совместить выборы и сделать

срок работы парламента и президента одинаковым — четыре года.

В Конституционном Собрании при Вашем председательствовании предполагалось закрепить в Конституции следующее положение: «По представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ после консультации с Советом Федерации назначает на должности федеральных министров, руководителей федеральных ведомств и освобождает их от должности»¹⁴. В итоге по Конституции и в назначении федеральных министров, и в их отставке ни одна палата Российского парламента не принимает даже минимального участия. Почему при работе над проектом Конституции Вы хотели усилить положение одной из палат в вопросе назначения федеральных министров?

— В то время хотелось предусмотреть в тексте Конституции необходимость консультации по вопросу назначения федеральных министров с Советом Федерации даже не как с верхней палатой парламента, а как с органом, представляющим субъекты Федерации. Вообще с точки зрения федерализма Российская Федерация отличается от РСФСР одним только Советом Федерации. По сути, это единственный институт в государстве, который говорит о том, что Россия — федеративная республика. И потому в то время, и это нужно особо подчеркнуть, вопрос согласования с Советом Федерации стоял очень остро. Сегодня такой остроты нет. Во-первых, Совет Федерации уже не тот, во-вторых, недалек день, когда появится по-настоящему правящая партия, которая будет не просто критиковать отдельных министров, как это делает сейчас «Единая Россия», а ответственно формировать правительство.

Конституция России не предусматривает такого вида актов, как

¹³ См.: Указ. соч. Т. 6. Ст. 41.

¹⁴ См.: Указ. соч. Т. 6. Ст. 416.

Бюджетные послания Президента Правительству РФ, как не предусматривает и полномочия Президента РФ в бюджетной сфере по изданию Бюджетных посланий. Какова их реальная сила по отношению к Правительству? Давайте обсудим вопрос с чисто правовой точки зрения. Фактически создан новый, особый акт государственного органа. Конституция устанавливает право граждан на обжалование любых действий и решений государственных органов. И тогда каков порядок обжалования данного акта? В суде? Может быть, надо более подробно урегулировать порядок рассмотрения Правительством Бюджетного послания Президента РФ, включая порядок оспаривания? И вообще, нужен ли данный, созданный Президентом РФ институт?

— Конечно, Бюджетные послания необходимы. Но дело в том (я повторю уже высказанную точку зрения), что в стране, где всего 12 субъектов Федерации — доноры, наполнители бюджета, а остальные — потребители очень трудно говорить, что эти послания можно оспаривать в суде. Доходной части бюджета, как правило, всем не хватает. В теоретическом плане с точки зрения права, конечно, необходим институт бюджетных посланий, но в реальной жизни современной России это будет не скоро.

Следующий вопрос я хотел бы задать о Счетной Палате Российской Федерации. Этот орган не принимает обязывающих актов, но некоторые специалисты в Счетной Палате считают, что ее следует наделить правом подачи исков в суд.

И еще. Согласно новым изменениям законодательства кандидатуры на пост Председателя и вице-Председателя Счетной Палаты назначаются по представлению Президента РФ, что не предусмотрено в статье 103 (пункт «г») Конституции РФ. Это не снижает потенциальную силу контрольных функций данного органа по отно-

шению к исполнительной власти? Каковы были истинные намерения авторов Конституции относительно статуса и силы Счетной Палаты и что Вы думаете об этом сейчас?

— Дело в том, что Счетная Палата создавалась как орган демократически избираемого Парламента, обе палаты которого представляют единое Федеральное Собрание, как это и отражено в Конституции. Государственная Дума и Совет Федерации должны были равноправно избирать руководство и аудиторов Счетной Палаты. Главной ее задачей являлась проверка исполнения бюджета Российской Федерации в целом и бюджетов ее субъектов. С точки зрения социально-экономических основ федерализма самым главным является принцип бюджетного федерализма, который состоит в том, что гражданин федеративного государства, в какой бы точке этого государства он не проживал, имеет право на одинаковые бюджетные услуги со стороны центра. Поэтому теоретически самая важная роль Счетной Палаты — проверить, дошли ли эти бюджетные услуги до каждого гражданина страны в соответствии с Законом о бюджете. Тем не менее, в реальной жизни в силу политической конъюнктуры Счетная Палата занималась и громкими делами о коррупции, взяточничестве, «пересматривала» итоги приватизации и т.д. Я знаю, что одно время депутаты Госдумы и члены Совета Федерации были не очень довольны работой Счетной Палаты, особенно когда ее Председатель докладывал о результатах проверок напрямую Президенту. У Президента для различных проверок достаточно своих сил: Контрольное управление при Президенте РФ может по его поручению проверить работу любого органа в государстве. Повторяю, Счетная Палата создавалась именно для проверки исполнения бюджета. Тем не менее, то, что теперь именно Президент выдвигает кандидатуру Председателя Счетной Палаты, только усилило ее роль в обществе.

В Конституционном Сопровождении фактически совсем не обсуждались вопросы относительно Центральной избирательной комиссии. В реальной практике был случай, когда Председатель ЦИК был назначен в качестве официального представителя Президента РФ в Государственной Думе при обсуждении конкретного законопроекта. По плану создателей Конституции ЦИК должен был стать контрольным органом или активным участником законодательного и политического процесса?

— Конечно, Центральная избирательная комиссия должна быть чиста пред Законом настолько, чтобы ей могло доверять все общество, ведь она «заведует» самым главным элементом демократии — выборами. Поэтому, на мой взгляд, ЦИК должна заниматься только выборами, никого не представлять и ничего не контролировать, кроме процесса выборов. ЦИК никому не подчиняется, кроме Закона и Конституции. Никто не должен сомневаться в ее легитимности и следовании букве Закона.

По российской Конституции (ч. 4 ст. 78) «Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ». В этой статье авторы Конституции посчитали необходимым уполномочить только органы исполнительной власти: Президента и Правительство. Не предусмотрены задачи других органов, например Прокуратуры, Федерального Собрания. Какова была направленность данного решения? Не создан ли в пользу Президента РФ дополнительный резервный способ, в случае гипотетической кризисной конфронтации с иным (например, законодательным) органом государственной власти, обеспечить себе «осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации»?

Обратим внимание и на другой аспект. В этой статье авторы Конституции как будто хотели предусмотреть именно совместное решение Президента и Правительства. Допустим чисто теоретически, что Президент в конкретной ситуации хочет принять определенный акт по осуществлению полномочий федеральной государственной власти, но Правительство против данного акта. Авторы Конституции в данной статье были намерены закрепить необходимость принятия совместного согласованного решения Президента и Правительства, то есть предусматривалась некая контрассигнатура Правительства?

Подчеркну, что это чисто теоретическое размышление.

— Дело в том, что по Конституции и Президент РФ, и Правительство РФ обладают одинаковым правом законодательной инициативы, то есть с точки зрения права в государстве должен править закон. Указ Президента не имеет силы закона, но если он не выходит за рамки его компетенции, установленной Конституцией, то должен исполняться, как и закон. То же самое можно сказать и в отношении постановлений Правительства. Таким образом, указы Президента, постановления Правительства и принятые по их инициативе законы и обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти. Но я абсолютно уверен в том, что авторы Конституции, написав в этой статье рядом «Президент РФ и Правительство РФ» совершенно не предусматривали, как Вы говорите «совместное согласованное решение данных двух органов». Конечно, любая статья закона не должна иметь двоякого толкования. И конечно, с точки зрения теории права не все статьи Конституции совершенны. Юристы, работавшие над ее текстом, в основном были специалистами в области советского права, по крайней мере, все они его изучали в советских вузах. А в Советском Союзе самым главными документами, требовавшими безусловного исполнения,

были совместные постановления ЦК КПСС и Совмина СССР. И, скорее всего, чисто подсознательно, как говорится, по образу и подобию, в статье 78 Конституции и записано: «Президент РФ и Правительство РФ...».

Президент РФ назначал в качестве полномочного представителя Президента в Государственной Думе Федерального Собрания для рассмотрения конкретного законопроекта заместителя Председателя Правительства. В части 3 ст. 104 Конституции ее авторы предусмотрели некие контрольные функции Правительства в бюджетной сфере по отношению ко всем органам государственной власти, имеющим право законодательной инициативы (исключение в пользу Президента РФ не предусмотрено), устанавливая обязательное наличие заключения Правительства РФ для внесения законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Если здесь Правительство действует как контрольный орган, разве оно не должно быть одинаково дистанцировано на данной стадии от всех остальных органов, включая Президента РФ? Если это так, то почему Президент мог себе позволить назначать в качестве своего представителя должностное лицо органа-контролера? Каково Ваше мнение?

— Я полагаю, что Президент вправе назначать заместителя премьера в качестве своего полномочного представителя в Госдуме при принятии бюджета. В этом нет нарушения Конституции. Бюджет должен быть в обязательном порядке согласован с правительством, иначе его расходная часть будет в несколько раз превышать доходную. Депутаты, принимая бюджет, из популистских соображений готовы принять сотни поправок, увеличивающих бюджетные ассигнования на нужды науки, культуры, образования, спорта, пенсионеров, матерей-одиночек и т.д. Правительство же, занимаясь сбором налогов, знает реальную картину формирования доходной части бюджета. Контроль со сто-

роны Правительства в данном случае не политический, а скорее технический, бюджетный. Поэтому Президент мог бы назначить в качестве своего полномочного представителя даже Председателя Правительства.

Будучи назначен Президентом, будет ли он беспристрастно контролировать расходную часть законопроекта, внесенного, в том числе, Президентом РФ?

— Конечно. Ведь когда Счетная Палата будет проверять исполнение бюджета, с него и спросят. Кроме того, и у депутатов есть механизм контроля над Правительством. В рамках так называемого «правительственного часа» они могут вызвать с отчетом любого министра. Но в России все изменится в лучшую сторону (я опять возвращаюсь к уже сказанному), когда победившая на выборах партия будет формировать свое правительство. Тогда и Дума, и Правительство будут нести коллегиальную ответственность за принимаемые решения.

Часть 6 статьи 76 Конституции РФ предусматривает, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой той же статьи, (то есть в рамках осуществления собственного правового регулирования), действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Формально данный принцип установлен, но как обстоит дело на практике?

— Конкретный пример: в Конституции РФ записано, что земля, вода, недра и другие природные ресурсы принадлежат многонациональному народу Российской Федерации. В то же время, например, в Конституции Республики Тыва было записано, что земля, вода и недра принадлежат народу Республики Тыва. Аналогичное положение содержалось в Конституциях Башкортостана, Татарстана и некоторых других. Налицо противоречие

между Основным Законом Российской Федерации и Законами ее субъектов. Главной задачей полномочных представителей Президента в семи образованных по его Указу федеральных округах в начале их деятельности и было устранение этих противоречий, то есть приведение нормативных актов субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Теперь все Конституции и Уставы субъектов Федерации соответствуют Конституции и законам России. И все стало на свое место. Теперь по какому-то конкретному вопросу действует нормативный акт субъекта. По крайней мере, перестали, как при советской власти, решать в Москве, строить ли в какой-нибудь вологодской деревне баню или не строить.

А у субъектов реально есть сила, достаточная чтобы потребовать в подобном предусмотренном Конституцией случае, чтобы акт субъекта действительно имел необходимую юридическую силу?

— Конечно, если в руках есть бюджет, деньги. Сила у власти есть только тогда, когда она может что-то дать. Если местная власть приняла решение и обеспечила полную фи-

нансовую поддержку этого решения, то это решение останется за ней.

Вернемся еще к одному важному вопросу, который уже частично затронули. В соответствии с изменениями в законодательстве, руководители исполнительной власти субъектов РФ избираются по представлению Президента РФ. Как известно, было постановление Конституционного Суда, который признал несоответствие этого Закона Конституции. Однако было и особое мнение судьи Конституционного Суда Ярославцева. В Конституции России недвусмысленно установлено, что субъекты самостоятельно образуют свои органы государственной власти (ч. 2 ст. 11).

Как Вы оцениваете данное постановление Конституционного Суда РФ?

— Постараюсь подробно ответить на этот вопрос. Действительно, выборы глав субъектов Федерации (президентов, губернаторов, мэров и т.д.) из прямых превратились в косвенные. Дело в том, что местные законодательные собрания в соответствии с законами субъектов Федерации избираются народом при помощи равных прямых выборов тайным

голосованием. А потом уже эти депутаты избирают главу субъекта по предложению Президента. Очень похоже на систему избрания Президента в «самой демократической стране мира» США. Там так же сначала народ избирает в каждом штате выборщиков, а потом уже они выбирают президента. Иными словами, проходят двухступенчатые выборы. То, что журналисты называют назначением губернаторов, на самом деле формально является их двухступенчатыми выборами. И формально как таковой демократический принцип не нарушается. Ведь местный парламент может избрать, а может и не избрать предложенную Президентом РФ кандидатуру. Правда, пока что ни одного случая неизбрания не было, и именно потому, что кандидатура предлагается Президентом — «царем». Так устроена Россия. Не так давно в печати вышел подготовленный мной курс лекций по российскому федерализму, в котором самая большая по объему лекция называется «Ментальные основы российского федерализма», где на обширном историческом материале доказывается справедливость Гегелевского тезиса: «Какой народ, такая у него и власть».

Об авторе.

Иван МАРИНО — кандидат юридических наук (кандидатскую диссертацию защитил в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), член Союза журналистов России, корреспондент журнала «Представительная власть XXI век». Является координатором итальянского информационно-аналитического центра «Osservatorio sul Sistema Politico-Costituzionale della Federazione Russa»¹⁵ www.osservatoriorussia.it.

В нашей стране И. Марино опубликовал на русском языке книгу: «Президент и основной закон России — отцы-основатели Конституции: правовые позиции» (М., АЛМИ, 2006) Презентация книги была организована Итальянским Институтом культуры в Москве и проходила в МГИМО 8 февраля 2007. На ней выступали авторы Конституции: М.В. Баглай, С.А. Филатов, Н.Т. Ведерников, А.М. Яковлев, М.А. Федотов, Л.С. Мамут, В.Л. Шейнис, Б.С. Эбзеев. В ноябре 2007 г. ожидается выход в свет новой его книги «Президент Российской Федерации — конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сопределения до современной практики» с введением проф. А.И. Лукьянова.

¹⁵ Центр проводит опросы общественного мнения, организует программы сотрудничества с российскими научными учреждениями, проводит мониторинг российского законодательства, организует специализированную библиотеку конституционного права России.