На правах рукописи

ПЛЕХАНОВА ЛЮДМИЛА НИКОЛАЕВНА

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 12.00.02 - конституционное право;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Томск 2004

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации **Митюков Михаил Алексеевич**

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации **Волович Владимир Федорович**
кандидат юридических наук, доцент **Акимова Ирина Леонидовна**

Ведущая организация: Омский государственный университет

Защита диссертации состоится 25 мая 2004 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета К 212.267.02 при Томском государственном университете по адресу: г. Томск, ул. Московский тракт, д. 2Е, ауд. 136.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета

Автореферат разослан 20 апреля 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Баришпольская Т. Ю.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Правовая охрана Конституции и президентская власть – важнейшие институты российского конституционного права, которым традиционно уделяется повышенное внимание и в научных исследованиях, и в конституционной практике. В настоящей работе делается акцент на неразрывности их развития, связанной с тем, что утверждение Конституции РФ в качестве ядра правовой системы страны предполагает активное участие главы государства в ее реализации и защите.

В советский период недостаточная разработка института конституционной охраны оправдывалась непогрешимостью высших государственных органов. Сегодня становится ясно, что без непрерывного и отлаженного действия такого механизма невозможно само существование современной России как демократического конституционного государства. В настоящее время в сфере правовой охраны Конституции достигнуты первые значительные успехи, связанные, в том числе, с осуществлением президентской власти.

Учреждение в 1991 году поста Президента РФ повлекло за собой коренную перестройку всего государственного механизма, в котором институт главы государства под влиянием объективных и субъективных факторов, имеющих место в новейшей российской истории, постепенно занял доминирующие позиции. Предназначение Президента в системе государственной власти определяется его основными функциями, установленными статьей 80 Конституции РФ, среди которых и указание на главу государства как гаранта действующей Конституции. Это положение не отстраняет другие государственные институты от конституционно-охранной деятельности. Так, безусловно, центральное место в системе органов правовой охраны Конституции принадлежит Конституционному Суду РФ как специализированному судебному органу конституционного контроля. Однако правовая охрана Конституции не исчерпывается сферой конституционного правосудия. За ее пределами ключевая роль в организации и осуществлении деятельности по обеспечению верховенства и прямого действия Конституции РФ, защите основ конституционного строя принадлежит Президенту. Российская модель президентства способствует активному участию главы государства в правовой охране Конституции, которое является яркой особенностью российского конституционализма на современном

этапе его развития. Вместе с тем, до настоящего времени наука конституционного права, сосредоточившись на действительно требующих повышенного внимания проблемах конституционного правосудия, проявляла гораздо меньший интерес к деятельности иных органов правовой охраны Конституции, в том числе, главы государства.

Степень научной разработанности темы и круг использованных источников. В XIX – начале XX вв. проблемы как правовой охраны Конституции, так и президентской власти рассматривались российскими государствоведами - А.А. Алексеевым, А.Д. Градовским, Б.А. Кистяковским, М.М. Ковалевским, Ф.Ф. Кокошкиным, Н.М. Коркуновым, Н.И. Лазаревским и другими - в комплексных исследованиях, посвященных общему и зарубежному конституционному (государственному) праву. Практический характер эти вопросы приобрели после Февральской революции в связи необходимостью разработки и принятия Конституции России как республиканского государства. В советский период президентство считалось неактуальной темой в связи с формальной приверженностью советского режима к коллегиальному государственному руководству.[1] Тематика, связанная с правовой охраной советских и зарубежных конституций, освещалась в юридической литературе более широко, однако интерес к ней отличался неравномерностью. В разные годы проблемами конституционной охраны в нашей стране и за рубежом занимались такие советские государствоведы, как А.Б. Венгеров, В.Н. Дурденевский, В.К. Дябло, Ю.П.Еременко, Т.Д. Зражевская, И.П. Ильинский, В.Ф. Коток, М.А. Нудель, В.С. Основин, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, М.А. Шафир, Б.В. Щетинин и другие.

С введением в 1990-1991 годах института союзного, а затем российского президентства, научные исследования в этой области значительно активизировались. Большинство авторов таких исследований затрагивают и отдельные аспекты участия Президента РФ в правовой охране Конституции. К ним относятся С.А. Авакьян, М.В. Баглай, И.Л. Волошенко, Ю.А. Дмитриев, В.И. Кайнов, В.В. Комарова, Е.А. Козлова, А.А. Котенков, М.Г. Кубатаев, Л.Б. Лукьянова, В.О. Лучин, Л.А.Окуньков, С. Осипян, В.И. Радченко, Н.А.Сахаров, Б.А. Страшун, В. Н. Суворов, И.Д. Хутинаев, Ю.Л. Шульженко, Г.Н. Чеботарев,

[1]«Робкие» попытки постановки вопроса о введении в Советском государстве института президента предпринимались при подготовке союзных конституций 1936 и 1977 годов, однако никакого успеха они не имели.

В.Е.Чиркин и многие другие. Разработкой тематики, связанной с президентской властью, активно занимаются ученые-конституционалисты в странах СНГ, в том числе, М.Б. Агаев, А.Л. Журавлев, Е. Кубеев, А.И. Кудряченко, Б. Малыбаев, А.Ш. Султанов, Г.А. Шмавонян. Особый интерес представляют сравнительно-правовые исследования института президента в России и отдельных странах дальнего и ближнего зарубежья.[2]

Смежность тематики исследования с проблемами российского федерализма, конституционного правосудия, федерального законодательного процесса, конституционного статуса прокуратуры позволила автору использовать ценные теоретические положения и выводы, содержащиеся в работах В.И. Анишиной, А. М. Барнашова, И.Н. Барциц, В.Г. Бессарабова, Н.В.Витрука, В.Ф. Воловича, Ю. Ковязиной, Н.М. Колосовой, И.А. Кравца, В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, М.А. Митюкова, Т.М. Пряхиной, Б.А. Страшуна, И.А. Умновой и других авторов.

Вместе с тем в работах указанных авторов роль Президента в обеспечении охраны Конституции исследована фрагментарно либо в связи с другими вопросами конституционного строительства. К настоящему времени предприняты лишь первые шаги в специальном исследовании возможностей президентской власти в сфере правовой охраны Конституции, теории и практики реализации Президентом РФ статуса гаранта Конституции. Отдельные аспекты деятельности главы государства в этой области должны быть проанализированы и осмыслены в комплексе, как магистральное направление реализации президентских полномочий в условиях становления конституционного строя России.

Объект и цели диссертационного исследования. Объектом настоящего исследования является деятельность Президента РФ в сфере правовой охраны Конституции. Целями исследования является: 1) определение места Президента РФ в системе органов правовой охраны Конституции с учетом особенностей российской модели президентства; 2) выявление основных направлений деятельности Президента РФ в этой сфере; 3) описание и классификация форм и средств, используемых главой государства для охраны Конституции; 4) анализ

---

[2] См., напр.: Сахаров А.Н. Институт президентства в современном мире. – М., 1994; Журавлев А.Л., Султанов А.Ш. Сравнительный анализ правового статуса президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации. – М., 1997; Ковалев А.М. Институт президента в системе разделения властей: опыт Франции и России. – Автореферат дис…канд.юрид.наук. - М., 1998;

развития и современного состояния правовой базы участия Президента РФ в правовой охране Конституции РФ; 5) обобщение опыта взаимодействия Президента РФ с другими органами правовой охраны Конституции РФ и выработка на этой основе рекомендаций и предложений по повышению его эффективности.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы, используемые юридической наукой. Использовались системный, исторический, сравнительно-правовой методы, а также методы структурно-функционального и формально-логического анализа, которые позволили выявить основные проблемы, связанные с объектом исследования, и пути их разрешения.

На защиту выносятся следующие положения, носящие элементы научной новизны:

1. Особенностью системы органов правовой охраны Конституции в России является выделение не только Конституционного Суда, но и Президента как субъектов, на которых возлагаются особые обязанности по ее охране.
2. Президент РФ как гарант Конституции является интегрирующим элементом системы органов правовой охраны Конституции, который обеспечивает единство и координацию всей государственной деятельности в этой сфере. Основанием таких полномочий является конституционное положение об обеспечении главой государства согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (часть 2 статьи 80 Конституции РФ), которое распространяется и на осуществление правовой охраны Конституции.
3. Ведущая роль Президента РФ в системе государственной власти предопределяет его активность в решении вопросов конституционной охраны, а также накладывает отпечаток на характер его компетенции в этой области. Особая потребность в участии Президента РФ в правовой охране Конституции порождена сложностями переходного периода и «неотлаженностью рельс» российского конституционализма, а также федеративным устройством государства и его многонациональным характером. Задачи по защите

конституционности тесно переплетаются с другими целями и задачами, присущими осуществлению функций главы государства.

4. Полномочия Президента РФ в сфере правовой охраны Конституции могут быть разграничены на его прерогативы, реализуемые через собственные структуры или подчиненные (подотчетные) ему органы, и полномочия, реализуемые во взаимодействии с другими государственными органами, самостоятельно и независимо осуществляющими свою власть.
5. Президент активно использует предоставленные ему Конституцией возможности ее правовой охраны и последовательно расширяет это направление своей деятельности на основе концепции «подразумеваемых полномочий». Востребованность президентских прерогатив в сфере правовой охраны Конституции подтверждает конституционная практика, которая идет по пути признания за главой государства таких функций по обеспечению конституционности, которые прямо не предусмотрены в Конституции (издание «опережающих» указов, возвращение закона в парламент без рассмотрения, меры федерального воздействия и т.д.).
6. Важнейшими направлениями деятельности главы государства в сфере правовой охраны Конституции являются укрепление федерализма, а также обеспечение эффективности федеральной власти в целом. Структуры президентской власти все более приспосабливаются под решение соответствующих задач, что облегчает сотрудничество Президента с иными органами государственной власти, прежде всего, в законодательном процессе, конституционном судопроизводстве и надзоре за соблюдением принципа верховенства федерального права.
7. Президент использует все формы своего участия в законодательном процессе в целях правовой охраны Конституции. При этом частота применения таких «жестких» мер, как использование права вето и возвращение закона в парламент без рассмотрения, уменьшается благодаря повышению эффективности сотрудничества Президента с Федеральным Собранием при подготовке, принятии и совершенствовании федеральных законов.
8. Являясь гарантом Конституции и участвуя в конституционном судопроизводстве, Президент не вторгается в прерогативы Конституционного Суда. Гарантиями против их вмешательства в компетенцию друг друга, являются, с одной стороны, признание Конституционного Суда высшим

судьей в вопросах конституционности, с другой – запрет для Конституционного Суда возбуждать дела по собственной инициативе и заниматься политическими вопросами, если они не имеют форму юридического конфликта.

9. Полномочия Президента могут быть эффективно использованы для организации деятельности по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда, поскольку его особое положение в системе государственной власти полномочий позволяет ему привлекать к этому практически любые органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня.
10. Взаимодействие Президента и Генеральной прокуратуры (с подчиненными ей органами прокуратуры) в целях правовой охраны Конституции характеризуется определенной зависимостью последней от позиции Президента в силу специфики ее компетенции в этой области (отсутствия права законодательной инициативы, полномочий по отмене правовых актов, ограничения права обращения в Конституционный Суд). При этом существуют предпосылки для включения прокуратуры в орбиту президентской власти.

Практическая значимость исследования состоит в том, что на его основе сделаны предложения по уточнению отдельных научных понятий и терминов, введению в научный оборот новых теоретических выводов и классификаций, а также конкретные рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы и практики участия Президента РФ в правовой охране Конституции. Сделанные автором выводы могут быть использованы в деятельности структур президентской власти, содействующих главе государства в осуществлении правовой охраны Конституции, а также при совершенствовании российского конституционного законодательства. Кроме того, результаты исследования могут оказаться полезными региональным органам государственной власти субъектов РФ, которые осуществляют охрану конституций (уставов) субъектов РФ.

Апробация результатов исследования осуществлена путем изложения основных положений в статьях и докладах на научных конференциях, посвященных проблемам развития правовой системы и российской государственности, в Новосибирске, Томске, Барнауле и Тюмени. В опубликованных работах автором затронуты вопросы значения правовой охраны Конституции в демократическом государстве, становления президентской власти

в России, сложностей взаимодействия главы государства и Конституционного Суда на первом этапе конституционных реформ, формирования институтов, содействующих Президенту в реализации им функции гаранта Конституции, определения его места в системе органов правовой охраны Конституции. Материал и результаты исследования были использованы при преподавании курсов конституционного права России и конституционного права зарубежных стран.

Структура диссертации определяется объектом и целями исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения и библиографии.

Содержание работы

Во введении обосновываются выбор и актуальность темы, определяются объект и цели исследования, раскрываются методологические и теоретические основы диссертации, ее практическая значимость и научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе – «Правовая охрана Конституции: понятие, формы и средства» раскрывается понятие и дается определение термина «правовая охрана Конституции» с указанием на цели и задачи такой деятельности в современном демократическом государстве. Сущность правовой охраны Конституции состоит в обеспечении сохранения ею особых юридических свойств – верховенства, наивысшей юридической силы, прямого действия и значения ядра правовой системы. Эффективная правовая охрана Конституции позволяет воплощать в реальной юридической жизни государства принцип верховенства права.

Правовая охрана Конституции может осуществляться в следующих формах: 1) самоохрана Конституции; 2) охрана Конституции институтами гражданского общества, народом в целом и отдельными гражданами; 3) охрана Конституции государством, его органами и органами местного самоуправления. Особенность самоохраны Конституции состоит в отсутствии волевого субъекта, осуществляющего соответствующую деятельность. Подобно праву вообще, Конституция отказывает регулирующее воздействие на общественные отношения без обязательного содействия государства. Конституция способна самообеспечиваться в силу своей социальной востребованности и значимости, а

также накопленного ею авторитета и опыта позитивной реализации. Для этого в ее тексте закрепляются положения, устанавливающие ее особое место в иерархии источников права, и требующие от всех субъектов права безусловного соблюдения конституционных норм.

В то же время для своей эффективной реализации Конституция должна поддерживаться энергией гражданского общества. Охрану Конституции могут осуществлять как объединения граждан, например, общественные правозащитные организации, и граждане индивидуально. Так, подача гражданином жалобы на нарушение его конституционных прав в Конституционный Суд РФ является его вкладом в правовую охрану Конституции. По мнению диссертанта, в Конституции России недостаточно выражена возможность ее защиты народом в случае захвата или неправомерного присвоения власти. При этом, безусловно, такая возможность должна рассматриваться как исключительная, используемая в случае угрозы конституционному строю в условиях недоступности или недостаточности иных правовых мер его защиты.

В обычных условиях основная роль в осуществлении правовой охраны Конституции принадлежит государству, его органам, а также органам местного самоуправления. Виды государственной деятельности, охватываемые понятием «правовая охрана Конституции», очень разнообразны. После обзора существующих в литературе классификаций средств и способов правовой охраны, диссертантом предлагается дифференциация соответствующей деятельности в зависимости от мер, предпринимаемых по ее итогам. Такая классификация косвенно способствует определению места того или иного государственного органа в системе органов правовой охраны Конституции – через оценку мер, которые он может использовать в этой области.

Главное место среди средств правовой охраны Конституции, используемых властными структурами, занимают конституционный контроль и конституционный надзор. Несмотря на сходство их содержания и целей, между ними существует значимое различие, состоящее в том, что по итогам конституционного контроля неконституционные акты отменяются (аннулируются, не применяются), а по итогам конституционного надзора такие последствия не наступают, поскольку надзорный орган не принимает окончательного решения по вопросу конституционности. Один и тот же орган может осуществлять и конституционный контроль, и конституционного надзор в зависимости от

характера его полномочий в отношении субъекта, совершившего конституционное правонарушение. Автор различает конституционный контроль (и надзор) в узком и широком смысле. В узком смысле он представляет собой проверку на соответствие Конституции нормативных правовых актов (нормоконтроль). В широком смысле в него включается проверка конституционности иных правовых актов и действий (бездействия) органов государства, местного самоуправления, должностных лиц, а также граждан и их объединений. При этом в деятельности судебных органов конституционного контроля нормоконтроль должен занимать основное место, поскольку он требует наиболее высокой квалификации и обеспечивает изъятие из правовой системы неконституционных нормативных актов.[3]

Несмотря на то, что к органам правовой охраны Конституции в той или иной степени могут быть отнесены практически любые органы государства, целесообразно, в первую очередь, обратить внимание на высшие государственные органы. В развитие позиции Ю.Л. Шульженко о выделении системы органов «верховного» конституционного контроля[4] диссертант предлагает выделять высшее звено в системе органов правовой охраны Конституции России. Помимо Конституционного Суда РФ, к нему, в первую очередь, могут быть отнесены Президент, Федеральное Собрание и Генеральная прокуратура. Значимые полномочия в сфере правовой охраны Конституции имеют также Правительство, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. Такое положение может породить сложности, связанные с дублированием полномочий в сфере правовой охраны Конституции, вмешательством органов государства в компетенцию друг друга, необходимостью разрешения споров между ними по вопросам конституционности.

Конституция РФ содержит базовые положения, способные упорядочить взаимодействие в системе органов правовой охраны Конституции, выделяя двух субъектов, на которых возлагаются особая ответственность по ее охране – Конституционный Суд и Президента. Конституционный Суд, являясь специализированным судебным органом конституционного контроля, безусловно, является высшим арбитром по вопросам конституционности. Президент РФ как

---

[3] Исходя из этого, изменения в компетенции Конституционного Суда с принятием Конституции РФ 1993 года и Федерального конституционного закона 1994 года можно считать вполне обоснованными и не расценивать как общее сужение его властных полномочий.

гарант Конституции является интегрирующим элементом в системе органов правовой охраны Конституции и играет роль «координирующего центра» во всем многообразии государственной деятельности, связанной с правовой охраной Конституции. Этому способствует его особое положение в системе государственной власти, характеризующееся отсутствием отождествления института Президента с какой-либо ветвью власти, и его конституционное предназначение, заключающееся в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

В заключение первой главы отмечается, что ее содержание составляет теоретическую основу исследования. Дальнейший анализ полномочий Президента в сфере правовой охраны Конституции строится, исходя из их разделения на прерогативы главы государства, реализуемые через структуры президентской власти, подчиненные или подотчетные ему органы, и полномочия, реализуемые Президентом во взаимодействии с другими государственными органами, самостоятельно и независимо осуществляющими свою власть.

Во второй главе – «Прерогативы Президента Российской Федерации и основания их использования» диссертант, выявляет предпосылки наделения Президента статусом гаранта Конституции и конституционные очертания вытекающих из этого статуса полномочий. С этой целью исследуются материалы Конституционного совещания 1993 года в части обсуждения его участниками вопросов, связанных с президентской властью. Автором сделан вывод о том, что участники Конституционного совещания стремились приспособить институт президента к особенностям российского государственного развития на одном из его переломных этапов. Руководствуясь мнением о необходимости в России главы государства, способного стать «локомотивом» широкомасштабных реформ во всех сферах общественной жизни, они одновременно старались заложить в текст Конституции «сдержки и противовесы» в отношении президентской власти для предотвращения «суперпрезиденциализма». Большинство участников Конституционного совещания полагали, что Президент в условиях разделения властей призван обеспечивать координацию и взаимосвязи между ее ветвями, предотвращать и, в случае необходимости, разрешать конституционные кризисы. Соглашаясь с наделением Президента статусом гаранта Конституции, участники

---

[4] См.: Шульженко Ю.Л. Конституицонный контроль в Российской Федерации. – М., 1995.

совещания отмечали, что это положение находится в системном единстве с другими гранями его конституционного предназначения, установленными статьей 80 Конституции.

Обращаясь далее к практике президентства в зарубежных странах, автор выделяет опыт Франции как первой в мире «смешанной» республики, стран Латинской Америки, испытывающих сходные с Россией трудности при переходе к реальной демократии, и государств СНГ, наиболее близких России, в том числе, по конституционному устройству. В большинстве этих стран теоретически обоснована и практически используется модель президентства, не ограничивающая главу государства рамками исполнительной ветви власти. Однако, несмотря на схожесть отдельных черт института главы государства в России и за рубежом, российское президентство не имеет аналогов в мировой практике.

Новеллой российского президентства является, в частности, наделение главы государства статусом гаранта Конституции и активная реализация им соответствующих полномочий с их постепенным расширением.[5] Право Президента РФ предпринимать все необходимые меры для защиты таких основ конституционного строя, как суверенитет, независимость и государственная целостность, было признано Конституционным Судом РФ.[6] Фактически это означает признание концепции «подразумеваемых полномочий» главы государства, вытекающих из его статуса гаранта Конституции. Это решение Суда сделало актуальным вопрос о конституционных пределах полномочий Президента в целом и по охране Конституции в частности. По мнению диссертанта, глава государства вправе напрямую использовать свои властные прерогативы, в том числе состоящие в применении силовых мер, только в экстраординарных условиях серьезной угрозы основным конституционным ценностям, когда другие способы защиты конституционности недоступны или неэффективны.

К прерогативам Президента в сфере правовой охраны Конституции можно отнести:

---

[5] Подобное положение было впервые закреплено в Конституции Франции 1958 года, однако там оно не получило развития в конституционной практике, оставшись общим указанием на участие Президента в обеспечении соблюдения Конституции.

[6] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о конституционности ряда актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в связи с наведением конституционного порядка в Республике Чечня // САПП. -1995. - № 33. - Ст. 3424.

1) реагирование главы государства на внешние и внутренние угрозы конституционному строю (вплоть до введения особых правовых режимов на соответствующей территории);
2) применение Президентом мер федерального воздействия в отношении субъектов РФ и муниципальных образований в случае нарушения их органами и должностными лицами Конституции РФ и федерального законодательства;
3) использование согласительных процедур для разрешения споров о компетенции, установленной Конституцией РФ, между различными органами государственной власти;
4) нормотворческую деятельность, направленную на создание условий для реализации конституционных норм;
5) нормоконтроль т.е. выявление и отмену неконституционных актов Правительства РФ, а также приостановление подобных актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

В дополнение к разграничению полномочий Президента в сфере правовой охраны Конституции на его прерогативы и полномочия по взаимодействию с другими органами, диссертантом предложены такие критерии их классификации как: 1) по формам реализации полномочий; 2) зависимости от вида конституционных принципов и ценностей, которые обеспечиваются защитой; 3) в зависимости от субъекта, на которого оказывается воздействие.

Во втором параграфе данной главы автором рассмотрены вопросы защиты Президентом федерализма как основы конституционного строя России. Выбор этого аспекта обусловлен активной политикой Президента по укреплению федерализма, что позволяет продемонстрировать все многообразие возможностей президентской власти в сфере правовой охраны Конституции. Президент выступил инициатором приведения реальных характеристик российского федерализма в соответствие с его конституционной моделью. В 2000 году была осуществлена масштабная реорганизация в структуре президентской власти, направленная на повышение эффективности конституционно-охранной деятельности Президента в сфере федерализма. В частности, был введен институт полномочного представителя Президента в федеральном округе, образован Государственный Совет при Президенте РФ, создана комиссия для выработки

предложений по разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Автором рассмотрены правовые основы, виды и практика реализации полномочий Президента по предотвращению и пресечению конституционных правонарушений в сфере федеративных отношений. Особое внимание уделено новеллам конституционного законодательства о мерах федерального воздействия.[7] Президент РФ является ключевой фигурой при их осуществлении, хотя в нем принимают участие и другие высшие федеральные органы государственной власти. Диссертант считает оправданным установление отношений субординации между Президентом и высшими должностными лицами субъектов РФ по вопросам обеспечения соблюдения Конституции РФ и федерального законодательства. Такой характер отношений не затрагивает полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ в пределах исключительной компетенции субъекта РФ. Сложность и детальная регламентация процедуры привлечения законодательных органов и должностных лиц субъектов РФ к федеративной ответственности позволяет считать, что права субъектов РФ при осуществлении мер федерального воздействия достаточно защищены. Свой вклад в укрепление таких гарантий внес Конституционный Суд РФ.[8] Данные органов прокуратуры и Министерства юстиции о приведении конституций (уставов) и законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством за 2000-2003 годы свидетельствуют, что установление мер федерального воздействия сыграло превентивную роль в обеспечении соответствия регионального права федеральному. Их применение составляет резерв президентских полномочий, который пока не был использован.

В последнем параграфе второй главы нормотворчество Президента РФ, рассматривается как средство правовой охраны Конституции. Акты Президента РФ нормативного характера, имеющие своей целью правовую охрану

---

[7] См.: Федеральный закон от 19 июля 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 31. - Ст. 3205.

[8] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. - 2002.- № 15. - Ст.1497.

Конституции, могут быть разделены на два вида, соответствующие «негативному» и «позитивному» нормотворчеству: 1) по отмене иных нормативных правовых актов (отдельных положений), противоречащих, по мнению Президента, Конституции РФ; 2) изданные с целью создания условий для реализации конституционных норм. Возможны и акты смешанного характера, в которых одновременно отменяются неконституционные положения и устанавливаются новые нормы.

Президент вправе отменить из-за предполагаемой неконституционности, помимо собственных актов, постановления и распоряжения Правительства РФ. В настоящее время тесная взаимосвязь Президента и Правительства почти исключает возможность издания несогласованных нормативных правовых актов. Однако «смешанная» республика гипотетически допускает большую самостоятельность Правительства, в том числе, в нормотворческой деятельности. Если Президент будет ограничен во влиянии на этот орган, то право отмены актов Правительства позволит ему настаивать, чтобы политика Правительства укладывалась, по крайней мере, в русло федеральной Конституции.

С момента принятия Конституции РФ 1993 года нормотворчество Президента имеет четко выраженную направленность на воплощение в жизнь конституционных норм. Соглашаясь с тем, что в реализации нормотворческих полномочий Президента необходима осторожность, чтобы не нарушить прерогатив других органов государственной власти, автор отмечает, что в условиях становления конституционного строя нецелесообразно вовсе отказываться от такого средства правовой охраны Конституции как нормотворчество главы государства. Особенно это касается проблемы соблюдения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Закрепление за Президентом статуса гаранта прав и свобод человека и гражданина является конкретизацией его положения гаранта Конституции и указывает ему важнейшее направление его нормотворческой деятельности. На практике Президент часто мотивировал издание им актов явно законодательного содержания необходимостью принятия неотложных мер по защите конституционных прав граждан. В большинстве случаев такие меры выглядят оправданными. Право Президента в случае острой необходимости осуществлять нормативное регулирование не только на основании закона, но и в его отсутствие, подкрепляется как правовыми позициями Конституционного Суда РФ, так и

материалами Конституционного совещания, согласно которым большинство его участников высказались против четкого требования об издании актов Президента «на основе и во исполнение законов».

Далее автор рассматривает возможности использования в российской конституционной практике институтов делегированного законодательства и контрасигнации. Отмечается, что они могли бы пополнить арсенал средств правовой охраны Конституции, хотя реализация таких предложений потребует конституционных поправок. В то же время в российской практике сложились механизмы, которые способны частично заменить указанные институты («опережающее» нормотворчество главы государства, практика согласования актов Президента и Правительства). Следовательно, их введение вряд ли может быть отнесено к числу вопросов, требующих немедленного решения.

Таким образом, яркой особенностью нормотворческой деятельности Президента РФ является ее самостоятельный характер. В таких условиях нельзя не согласиться с тем, что в целях соблюдения принципа разделения властей «нормотворческие акты Президента должны стать скорее исключением, чем правилом».[9] Вместе с тем, вероятно, что потребность в более или менее активном нормотворчестве Президента будет сохраняться еще долгое время.

Заканчивая главу, диссертант отмечает, что в целом прерогативы Президента по охране Конституции должны осуществляться при наличии ряда условий, направленных на предотвращение злоупотреблений со стороны главы государства. К ним, помимо наличия реальной угрозы важнейшим политико-правовым ценностям общества и государства, закрепленным в Конституции РФ, относятся безусловное соблюдение основных конституционных принципов, координация действий Президента РФ с другими высшими органами государственной власти, а также выявление и учет мнения населения как форма общественного контроля.

В третьей главе – «Взаимодействие Президента РФ с другими органами правовой охраны Конституции» рассматривается взаимодействие главы государства с Федеральным Собранием, Конституционным Судом и органами прокуратуры в названной сфере.

---

[9] Кубатаев М.Г. Правовые акты Президента Российской Федерации. Автореферат дис…канд.юрид.наук. – М., 2001. - С. 24.

При исследовании взаимодействия Президента и Федерального Собрания отмечается, что глава государства может использовать любую форму своего участия в законодательном процессе с целью правовой охраны Конституции. К таким формам относятся: 1)право вето главы государства; 2) возвращение законов в парламент без рассмотрения; 3) право законодательной инициативы; 4) дача заключений на проекты законов, внесенные другими субъектами законодательной инициативы; 5) ежегодные послания главы государства Федеральному Собранию по основным направлениям внутренней и внешней политики государства; 6) участие в разработке программ и планов законопроектных работ. Для содействия Президенту в осуществлении его полномочий введены должности полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания.

Практика реализации президентских полномочий в этой области показывает, что в 1994-1999 годы Президент чаще использовал такие способы отстоять свое мнение о конституционности принимаемых законов, как наложение вето и возвращение законов в парламент без рассмотрения. Постепенно были выработаны определенные правила в отношении документов, которыми оформляется применение права вето. Прежде всего, с 1997 года такие документы стали регулярно публиковаться в «Российской газете». Кроме того, Конституционным Судом было установлено, что письма Президента об отклонении законов должны содержать мотивировку принятого решения.[10] В результате глава государства стал более четко обозначать свою позицию и предлагать редакцию спорных положений. Необходимость урегулирования разногласий между Президентом и Федеральным Собранием породила практику создания специальных комиссий с участием представителей Президента, несмотря на то, что Конституция такую возможность прямо не предусматривает. Право главы государства на возвращение закона в парламент без рассмотрения из-за нарушения конституционной процедуры его принятия долгое время было предметом трений между парламентариями и Президентом. На взгляд диссертанта, широкое использование такого полномочия нецелесообразно. Скорее, следует сконцентрировать усилия и парламента, и Президента на предотвращении процессуальных нарушений при принятии законов, чему

[10] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 18. – Ст. 2253.

способствует, в частности, совершенствование регламентов палат Федерального Собрания РФ.

В последние годы акцент во взаимодействии между Президентом и Федеральным Собранием сместился на более широкое использование согласительных процедур и совместных действий в процессе подготовки, принятия и совершенствования федеральных законов. К положительным результатам этого можно отнести систематический учет мнения Президента на более ранних стадиях законодательного процесса, большую согласованность при разработке планов и программ законотворческой деятельности и высокий процент реализации президентских инициатив по принятию законов, необходимых для полноценной реализации конституционных норм. Таким образом, характер отношений между Федеральным Собранием и Президентом оказывает выраженное влияние на эффективность достижения цели правовой охраны Конституции в законодательном процессе.

Взаимодействуя с Конституционным Судом РФ, Президент руководствуется как статусом гаранта Конституции, так и иными целями, которые он может преследовать в качестве главы государства. Для организации его участия в конституционном судопроизводстве введена должность Полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ. Анализ практики участия Президента РФ в конституционном производстве показывает, что оно осуществляется: 1) когда глава государства выступает инициатором конституционного судопроизводства; 2) когда акт главы государства проверяется на конституционность; 3) в спорах о компетенции, когда оспариваются полномочия главы государства; 4) когда Президент выступает в качестве стороны, подписавшей проверяемый закон; 5) в делах о толковании положений Конституции РФ; 6) в случае приглашения Суда для выражения позиции главы государства по рассматриваемому вопросу и в других случаях, когда такое участие необходимо или целесообразно.

Важное место занимает Президент в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда. Глава государства более всего подходит на роль организатора соответствующей деятельности в случаях, когда обычный механизм исполнения решений Суда по различным причинам оказывается неэффективным. Президент, используя свое особое положение в государственном механизме, способен вовлечь в осуществление необходимых мероприятий практически любые

органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Эти возможности осознаются всеми заинтересованными сторонами, поскольку апелляция к президентской власти в подобных случаях происходила неоднократно, в том числе со стороны самого Конституционного Суда.

Полномочия Президента и Конституционного Суда соприкасаются также при разрешении разногласий между органами государственной власти по вопросам их компетенции, а также при применении мер федерального воздействия. Основные моменты, которые характеризуют специфику полномочий Конституционного Суда и Президента в сфере правовой охраны Конституции и определяют особенности взаимоотношений между ними, могут быть сведены к следующему. Во-первых, Президент, в отличие от Конституционного Суда, может действовать и без цели правовой охраны Конституции. Во-вторых, правовые позиции Суда являются для главы государства, как и для других субъектов конституционно-правовых отношений, обязательными, в том числе, в отношении актов и действий самого Президента. В-третьих, глава государства не решает окончательно вопросы конституционности, в том числе споры о компетенции, поскольку любая сторона вправе обратиться за судебным решением, которое будет иметь приоритет перед позицией главы государства. Однако, в свою очередь, Президент может решать вопросы охраны Конституции, которые находятся вне компетенции Конституционного Суда. Это, в частности, широкий круг политических вопросов, которые не приобрели форму юридического конфликта.

В последнем параграфе третьей главы рассматриваются вопросы взаимодействия Президента и органов прокуратуры в сфере правовой охраны Конституции и проблемы повышения его эффективности. Прокуратура являлась звеном системы органов правовой охраны Конституции и в советский период, однако эта задача в ее деятельности не была четко обозначена. В настоящее время Закон о прокуратуре предусматривает осуществление ею надзора за соблюдением Конституции и ряд конкретных полномочий, которые могут использоваться с этой целью. Большинство из них осуществляется или может осуществляться во взаимодействии с Президентом. Так, Генеральная прокуратура выявляет неконституционные акты Правительства и обращается к Президенту с предложением об их отмене. Она может ходатайствовать перед Президентом о внесении от его имени запроса в Конституционный Суд РФ в случаях, когда

Генеральный прокурор не имеет права на такое обращение. Законодательные предложения Генеральной прокуратуры также могут быть реализованы через посредничество Президента как субъекта права законодательной инициативы. Кроме того, органы прокуратуры вправе обращаться к главе государства с предложениями о приостановлении неконституционных актов исполнительных органов власти субъектов РФ. Во всех перечисленных случаях органы прокуратуры находятся в зависимости от позиции Президента, поскольку без осуществления его полномочий инициатива прокуратуры по защите конституционности останется нереализованной. Президент также вправе обратиться за содействием к органам прокуратуры, которые обязаны удовлетворить запрос главы государства или выполнить его поручение. После введения института полномочного представителя Президента в федеральном округе были созданы подразделения Генеральной прокуратуры в федеральных округах, что способствовало активизации взаимодействия органов прокуратуры и структур президентской власти. Таким образом, можно сделать вывод о наличии предпосылок для вовлечения прокуратуры в орбиту президентской власти.

Рассматривая вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти, диссертант исходит из того, что прокуратура должна сохранить независимость и не может быть присоединена к судебной или к исполнительной ветви власти. В целях повышения эффективности конституционно-охранной деятельности органов прокуратуры целесообразно наделить Генерального прокурора правом законодательной инициативы и расширить его возможности обращения в Конституционный Суд РФ.[11] Укреплению взаимодействия органов прокуратуры с Президентом будет способствовать введение подотчетности Генерального прокурора Президенту РФ по вопросам правовой охраны Конституции, что полностью соответствует статусу главы государства как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Завершая главу, автор выделяет условия, которые способствуют повышению эффективности взаимодействия Президента с другими органами

---

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. по делу о проверке на соответствие Конституции РФ ряда статей ГПК РФ и Федерального закона «О прокуратуре РФ» (Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 30. – Ст.3101) является примером того, как это можно сделать без внесения изменений в статью 125 Конституции РФ.

правовой охраны Конституции. Большое значение имеет функционирование структур президентской власти, специально созданных для осуществления взаимодействия с другими органами государственной власти. Это, в первую очередь, полномочные представители Президента в палатах Федерального собрания, Конституционном Суде РФ и федеральных округах. Среди других факторов можно отметить создание и постоянное совершенствование нормативно-правовой базы взаимодействия органов государства в сфере правовой охраны Конституции. Кроме того, Президенту помогает добиваться своих целей отсутствие принципиальных разногласий с Федеральным Собранием, общие позиции с Конституционным Судом РФ, в частности, по вопросам укрепления федеративных отношений, и возможность опираться на инициативы и содействие органов прокуратуры при проведении необходимых мероприятий.

В заключении подведены основные итоги и сформулированы выводы исследования, имеющие теоретическое и практическое значение, определены дальнейшие направления исследования вопросов участия Президента в правовой охране Конституции России.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Плеханова Л.Н. Соотношение политики и права в деятельности органов конституционного контроля // Образование и право: Сб. научных трудов. – Новосибирск: Минсельхозпрод РФ; Новосиб.аграр. ун-т, 2000. – С. 236-241.
2. Плеханова Л.Н. Конституция и закон: соотношение понятий / Материалы XXXIX Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс. – Сибирская академия государственной службы. – Новосибирск, 2001. – С. 45-46.
3. Плеханова Л.Н. Президент Российской Федерации как орган правовой охраны Конституции Российской Федерации // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы Республиканской научной конференции. – Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2001. – С. 134-136.
4. Плеханова Л.Н. Проблемы взаимодействия глав государств и конституционных судов в период конституционных реформ (на примере России, Беларуси, Казахстана) // Государственная власть и права человека / Отв. ред. В.Ф. Волович. – Томск: Том. Ун-т, 2001. – С.133-135.

5. Охрана права как основная задача современного государства // Современные вопросы теории права: теоретико-технологический аспект: Сб. статей. // Под ред. А.К. Черненко. – Новосибирск: Изд-во ГЦРО, 2001. – С.146-150.
6. Плеханова Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы региональной научно-практической конференции. Часть 1. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2001.- С.142-146.
7. Плеханова Л.Н. Конституционное совещание: дискуссии о правом статусе Президента Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб.статей. Часть 17. – Томск: Изд-во Томского гос.ун-та, 2004. – С.216-239.