

**И. Марино**

Руководитель Фонда  
«Osservatorio sul sistema  
politico-costituzionale  
della Federazione  
Russa», кандидат  
юридических наук

## Ответственность органов государственной власти перед Президентом РФ (историко-правовой комментарий)\*<sup>1</sup>

*В статье анализируются полномочия по отмене Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства; приостановлению Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, в частности как эти вопросы обсуждались участниками Конституционного Сопровожения при Президенте<sup>1</sup>.*

**Ключевые слова:** Конституционное Сопровожение при Президенте; Президент РФ; ответственность органов государственной власти

Конституция РФ предусматривает многочисленные процедуры ответственности органов государственной власти перед Президентом РФ. Участники Конституционного Сопровожения при Президенте<sup>2</sup> РФ (далее — КС), пользуясь необхо-

---

\* В статье сохранен язык и стиль автора. — *Примеч. ред.*

<sup>1</sup> Основные тезисы данной статьи были озвучены автором на X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве» 10 декабря 2009 г. Москва, МГУ, юридический факультет.

<sup>2</sup> На основании Конституции 1978 г. право принятия Конституции принадлежало Съезду народных депутатов РСФСР, который 16 июня 1990 г. последовательно принял Постановление об образовании Конституционной Комиссии (далее — КК) для разработки новой Конституции России. Тем не менее на завершающем этапе работы КК над проектом Конституции, Президент РФ принял решение «по техническим причинам» заменить его более для себя надежным президентским «совещательным» конституционным органом — Конституционным Сопровожением (далее — КС). Этот президентский орган принял в конечном счете окончательный текст Основного закона, представленного самим Президентом РФ на всенародное голосование. О некоторых противоречиях саморегулирования КС см.: *Марино И.* Размышления о некоторых особенностях создания Конституции России 1993 г. // Конституционный вестник. Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. 2008. № 1 (19). С. 78–90.

димостью создать орган гаранта и защитника Конституции<sup>3</sup> (в понимаемом ими смысле гаранта конституционной ответственности), были намерены закрепить некий конституционный успех самого Президента РФ. Настоящая цель заключалась в том, чтобы максимально обезопасить Президента посредством установления его полномочий принимать необходимые меры ответственности по отношению к другим органам государственной власти.

Иными словами, авторы Конституции считали приоритетом создание логики, при которой, кроме ответственности, возлагаемой судебными органами, дополнительно должна эффективно обеспечиваться и «специальная ответственность», возлагаемая Президентом РФ — гарантом Конституции<sup>4</sup>, гарантом «конституционной дисциплины»<sup>5</sup>. Согласно намерениям авторов Конституции, участников КС, Президент в этом особом качестве мог выступать как некий «верховный судья», как гарант реализации общей юридической, конституционной и политической ответственности иных государственных органов<sup>6</sup>.

По Конституции РФ Президент РФ принимает многочисленные, разнокачественные решения об ответственности иных органов государственной власти, среди которых<sup>7</sup>:

- ♦ об ответственности Государственной Думы: ее роспуск (п. «б» ст. 84 Конституции), отклонение федерального закона (с. 107/3 Конституции);
- ♦ об ответственности Правительства: отставка Правительства (п. «в» ст. 83);
- ♦ об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров (п. «д» ст. 83);
- ♦ об отмене постановлений и распоряжений Правительства (п. 3 ст. 115);
- ♦ об ответственности органов государственной власти субъектов РФ: приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 85)<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации... защищать Конституцию...» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ).

<sup>4</sup> Скрупулезный анализ стенограмм, материалов, документов Конституционной Комиссии, показывает, как данное конституционное положение концептуально отвергалось в данном органе. В КК возобладали иная, намного более обоснованная концепция, которую можно синтезировать в позиции ее ответственного секретаря О.Г. Румянцева: «И все же Конституционный Суд призван играть центральную роль, ибо в подлинно правовом государстве судебная власть, а не чиновник, пусть даже высший, является легитимным и влиятельным гарантом конституционного строя». См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. С. 97.

<sup>5</sup> В соответствии с этой концепцией был открыт «зеленый свет» к принятию соответствующих «дисциплино-укрепляющих» и «дисциплино-восстанавливающих» нормативно-правовых актов. Конкретный пример: Указ Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. См.: Российская газета. 1996. 11 июня.

<sup>6</sup> О статусе Президента РФ как гаранта Конституции см.: Марино И. Президент Российской Федерации — гарант Конституции и орган «*super partes*» // Политика и право: проблемы интеграции и пути их решения. Вып. 3. Новосибирск, 2009. С. 58.

<sup>7</sup> Президент РФ уже после принятия Конституции РФ 1993 г. стал дополнительно «гарантом» ответственности исполнительных и законодательных органов власти в субъектах РФ, «приобрел» право на роспуск парламентов субъектов РФ, право на отстранение от должности глав субъектов РФ и проч.

<sup>8</sup> Кроме того, Президент РФ принимает решение об ответственности, хотя немного в ином направлении, в случае осуществления им помилования (п. «в» ст. 89).

Ответственность перед Президентом будет проанализирована на основе двух **специально** выбранных нами неравноценных, разнокачественных конкретных примеров:

- ♦ отмена Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства (ст. 115);

- ♦ приостановление Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 85)<sup>9</sup>.

Данные меры ответственности адресованы разным органам и разным уровням государственной власти (федеральный и органы государственной власти субъектов РФ) и дают достаточно объемный спектр их разных характеристик, свойств, качеств.

**Ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ: отмена актов Правительства.** Необходимо сразу отметить, что ответственность, возложенная Президентом РФ на Правительство (формируемое самым Президентом!), является фактически неограниченной. Достаточно отметить абсолютное отсутствие минимальных, даже просто формальных ограничений в вопросе отставки Правительства. Безапелляционная сентенция потенциально грозит безусловно, бескомпромиссно и постоянно: «Президент принимает решение об отставке Правительства» (ст. 83)<sup>10</sup>.

Отмена постановлений и распоряжений Правительства Президентом РФ — это только одна из многочисленных типологий мер ответственности, предусмотренных авторами Конституции в пользу Президента РФ по отношению к Правительству РФ. В данном случае Конституция дает следующую «сентенцию»: «Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации» (ст. 115)<sup>11</sup>. Здесь Правительство может выступить как нарушитель конституционной нормы, нарушитель конституционной обязанности соблюдать иерархию нормативных правовых актов<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Н.М. Колосова среди мер пресечения конституционных правонарушений называет и приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ. См.: Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 138.

<sup>10</sup> Любопытно отметить, как в КС РФ поступали, но в конечном итоге были сразу отвергнуты, предложения ограничить право Президента принимать меры ответственности по отношению к Правительству, например, путем четкого фиксирования в самой Конституции максимального количества возможных решений об отставке Правительства во время мандата Президента. Точнее, обсуждалась поправка, предусматривающая, что «за срок своих полномочий Президент имеет право по своей инициативе не более трех раз распускать Федеральное Собрание или отправлять главу Правительства в отставку. Третье решение о роспуске или отставке означает внеочередные выборы Президента». См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. (29 апреля — 10 ноября 1993 г.): в 20 т. Т. 3. М., 1995—1996. С. 248. Еще была рассмотрена статья, временно ограничивающая право Президента на отставку Правительства: «...Федеральное Собрание или Президент могут ставить вопрос об отставке Председателя Правительства только спустя десять месяцев после его утверждения Федеральным Собранием». См.: Там же. Т. 8. С. 453.

<sup>11</sup> Президенту РФ Конституция дает еще право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о разрешении дел о соответствии нормативных актов Правительства РФ Конституции РФ (п. «а» ст. 125 Конституции). Эта норма является «неконкурентоспособной», Президент может быстрее и непосредственно все решить сам!

<sup>12</sup> Данное конституционное положение несколько противоречит положению, предусмотренному первым абзацем той же самой ст. 115 Конституции и устанавливающему, что постановления и распоряжения Правительства издаются на основании и во исполнение нормативных указов Пре-

Участники КС пунктуально создали ответственность Правительства перед Президентом за возможное противоречие, в том числе актов нижестоящего Правительства актам самого вышестоящего Президента РФ — указам Президента РФ. КС зафиксировало соответствующую, адекватную санкцию, возложенную на Президента РФ. Данное конституционное положение позволяет Президенту РФ «в обычном рабочем режиме» «убирать» из правового поля акты Правительства, которые «теряют актуальность» в связи с изданием Президентом новых указов.

Но данное положение Конституции может рассматриваться в другом «кризисном режиме», т.е. в гипотетической, маловероятной ситуации конфронтации между двумя государственными органами. Тогда правомочие Президента способно стать последним резервным рычагом по отношению к Правительству. Но как известно, кроме этого, реальный расклад конституционных полномочий позволяет Президенту в реальной политической практике использовать и другие многочисленные рычаги власти по отношению к Правительству<sup>13</sup>. И здесь посредством развития концепции о необходимой активизации Президента — гаранта Конституции, гаранта соблюдения иерархии нормативно-правовых актов, т.е. соблюдения соответствия актов менее высокой силы актам более высокой силы, скрывается настоящая цель данной нормы: создать хорошо работающие дополнительные механизмы подотчетности, подчиненности Правительства по отношению к Президенту.

Необходимо сослаться на стенографический отчет КС, например, на «теорему» А.А. Котенкова, придуманную на КС: «Надо дать право Президенту как возможный вариант отменять акты Правительства, противоречащие закону и указам Президента. Таким образом, Президент получает право издавать директивные для Правительства документы по основным направлениям внешней и внутренней политики и, с другой стороны, осуществлять нормативный контроль за деятельностью Правительства. Этого вполне достаточно, чтобы сделать его весьма сильным по отношению к Правительству»<sup>14</sup>. Иными словами, легко выясняются настоящие цели данного «нормативного» контроля Президента над подчиненным ему Правительством<sup>15</sup>.

Разработчики данной статьи Конституции осознавали, что Президент во внесудебном порядке, сверх всякой меры, при отсутствии вступившего в законную силу реше-

---

зидента. Одновременно Конституция устанавливает, что те же самые акты Правительства могут быть отменены Президентом РФ в случаях их противоречия указам (значит, уже всем указам, не только нормативным, на основании и во исполнение которых они, видимо, издавались, но в том числе, и ненормативным указам). Кому любопытно открыть источник данного «противоречия», см.: Проект Конституции РФ с правкой Президента РФ Б.Н. Ельцина // Конституционное соещение. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. С. 473.

<sup>13</sup> С другой стороны, чисто теоретически Конституция РФ формально предусматривает трудно реализуемую в действительности «контрответственность» Президента за злоупотребление правом отменить постановления и распоряжения Правительства РФ. Точнее, Правительство РФ чисто теоретически может оспаривать конституционность конкретного нормативного акта Президента в Конституционном Суде (ст. 125 Конституции), однако из-за слабого конституционного положения в сравнении с Президентом подобное действие было бы малоэффективным и очень рискованным. Маловероятно, что Правительство заинтересовано начать эту многоэтапную процедуру. Это своеобразный «конституционный мазохизм». Неслучайно, что с 1993 г. подобные обращения Правительства в Конституционный Суд по вопросу проверки указов Президента РФ не имели места.

<sup>14</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 16. С. 96.

<sup>15</sup> См. об этом: Там же. С. 237.

ния соответствующей судебной инстанции, может самостоятельно, привилегированно<sup>16</sup> и окончательно решить вопрос соответствия (или несоответствия) Конституции, федеральным законам и указам конкретного акта Правительства<sup>17</sup>. Необходимо отметить, что на КС были предложены нормы, ограничивающие право Президента принимать меры ответственности по отношению к актам Правительства. В частности, была предложена очень рациональная норма, направленная на временное ограничение данного права: «Президент вправе приостанавливать решение Правительства на срок до одного месяца с обязательным рассмотрением в суде вопроса о том, нарушило ли Правительство законодательство. Если нарушения не было, то Президент может отменить решение Правительства, только отправив Правительство в отставку»<sup>18</sup>. Этот подход не был принят, верх одержала упрощенная концепция: не приостановление, а более результативная прямая отмена — бессрочно, «раз и навсегда!».

Интересно отметить, как на КС члену Правительства, министру Ю.Ф. Ярову пришлось немного «пролоббировать» интересы самого Правительства. Он убедительно аргументировал свое намерение ограничить право Президента РФ принимать меры ответственности к Правительству<sup>19</sup>: «Когда говорится о Правительстве, написано, что Президент может отменять постановления и решения Правительства, если они не соответствуют указу. Это не очень хорошо, потому что постановления Правительства должны отменяться только в двух случаях: когда они не соответствуют Конституции и законам. Это понятно. А указ, простите, сам может иметь какие-нибудь отдельные противоречивые положения. И если завтра, допустим, мы издали свое постановление, и оно противоречит распоряжению или указу, то оно на основании этого отменяется. Такого не должно быть. Это должно быть таким образом — мы в любом случае обращаемся к арбитру. Должен быть арбитр —

<sup>16</sup> Действительно, можно отметить, что компетенция Президента в этом отношении шире аналогичной компетенции Конституционного Суда РФ. Последний в силу части второй ст. 125 Конституции вправе принимать постановления о соответствии Конституции РФ только нормативных актов Правительства и только если к нему поступают соответствующие обращения других управомоченных органов государственной власти.

<sup>17</sup> С юридической точки зрения любопытно подчеркнуть, что Президент РФ имеет право, но не обязан отменять указанные акты Правительства. В результате теоретически может иметь место ситуация, когда Президент РФ позволит себе на базе исключительно конъюнктурных, политических соображений не отменить акт Правительства, грубо противоречащий Конституции, но ему выгодный. Это наносит прямой ущерб соблюдению конституционного принципа верховенства Основного закона (ст. 42), который Президент в качестве гаранта Конституции обязан безальтернативно и неуклонно защищать (ст. 82). Здесь гарант Конституции может себе позволить действовать факультативно. Интересно отметить второй достаточно парадоксальный аспект, т.е. Президент РФ может отменить конкретное постановление либо распоряжение Правительства, которое напрямую было согласовано с самим Президентом. Как известно, большое количество постановлений Правительства официально проходит через Администрацию Президента. В Администрацию в обязательном порядке направляются для согласования проекты решений Правительства по вопросам, отнесенным к ведению Президента: прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определения основных направлений внутренней и внешней политики, руководства внешней политикой; осуществления функций Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами Российской Федерации (СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2257). Кроме того, многие акты Правительство принимает по прямому поручению самого Президента.

<sup>18</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 8. С. 453.

<sup>19</sup> См.: Там же. Т. 17. С. 118.

Конституционный Суд, который устанавливает, кто прав. Может быть так, что указ окажется не соответствующим действующей Конституции или действующим законам, а постановление Правительства — наоборот»<sup>20</sup>.

Со стороны субъектов РФ поступило предложение предусмотреть право Государственной Думы принимать подобное решение об ответственности Правительства «в ущерб» соответствующему праву Президента РФ. Предложение было рассмотрено на заседании рабочей комиссии КС под председательством С.А. Филатова и было окончательно и бесповоротно отвергнуто, даже не успев дойти до формального голосования. Для иллюстрации процитируем выступление С.А. Филатова: «Часть третью статьи 115 предлагает изменить Республика Саха (Якутия) — “постановления и распоряжения правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом Российской Федерации. Если Президент не будет отменять, это будет делать Государственная Дума”. Нужно нам это? (Из зала: “Оставить как есть”.) Давайте оставим»<sup>21</sup>. С.А. Филатов, руководитель Администрации Президента РФ, видимо, имел в виду «нам», т.е. Администрации Президента, а не всем нам, российскому народу, т.е. непосредственному адресату основного закона.

В итоге прошла концепция, при которой парламент по этому конкретному «горячему» вопросу ответственности просто оказался ни при чем! Монополистом должен был оставаться один Президент! В общем, можно констатировать, как разработчики концепции «специальной ответственности» иных органов государственной власти перед Президентом особо позаботились укрепить ее не только на горизонтальном, но и на вертикальном уровне — была создана «вертикаль конституционной ответственности», естественно направленная «вниз» к субъектам Федерации.

**Ответственность субъектов РФ перед Президентом РФ: приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ.** Ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ перед Президентом РФ многогранна и многообразна. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ, если эти акты представляют собой нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85). Здесь гарант Конституции и прав и свобод человека и гражданина (ст. 80) получил право самостоятельно принять особый нормативно-правовой акт с приостанавливающим потенциалом. Можно заметить, что по отношению к количеству и типологии содержания актов никаких ограничений не предусмотрено, т.е. приостановление может касаться абсолютно всех актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

С 1993 г. практика показывает два аспекта политических реалий: во-первых, Президент РФ реализовывал это право крайне редко. Во-вторых, после приостановления

<sup>20</sup> Ю.Ф. Яров дополнительно ясно и открыто аргументировал свой тезис: «Я как член Правительства считаю, что не должно быть здесь записи “указами Президента”. Я понимаю, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае противоречия Конституции и федеральным законам могут быть отменены Президентом Российской Федерации. Тут я согласился бы. Иначе получается, что указ для Правительства равен Конституции или федеральному закону...» Там же. Т. 17. Ст. 138.

<sup>21</sup> Там же. Т. 18. С. 212, 213.

новления таких актов Президент РФ не обращался в соответствующий суд. Президент РФ давал свою личную интерпретацию последней части нормы ст. 85 Конституции «до решения этого вопроса соответствующим судом». Президент РФ «перепутал» обязанность обращения в суд с правом «по необходимости» обращаться в суд. Орган исполнительной власти субъекта РФ, как можно было и ожидать, во всех случаях приостановления своего собственного акта избежал рассмотрения дела в суде с участием Президента РФ. В результате временное приостановление названных актов де-факто всегда превращалось в приостановление окончательное, без рассмотрения дела соответствующим судом, как недвусмысленно установлено в Конституции.

На КС озвучивались предложения, направленные на укрепление вертикали конституционной ответственности, возложенной на Президента РФ. Была сделана, например, попытка «диверсифицировать» меры ответственности перед Президентом РФ со стороны органов государственной власти субъектов РФ. Например, обсуждалось предложение, предусматривающее приостановление актов не только исполнительной, но и законодательной власти<sup>22</sup>. В этом проявилось желание «уравновесить» условия для субъектов не только исполнительной, но и законодательной власти, по строгой логике «*par condicio*», чтобы не было «дискриминации»: «Перед Президентом все равны!»<sup>23</sup>.

Рассматривался также вариант «совершенствования» вертикали ответственности перед Президентом, точнее, вариант, при котором Президент мог приостанавливать действие актов даже органов местного самоуправления<sup>24</sup>. Однако попытка создать формат «местное сверхуправление» не прошла!

Рассматривалась еще более радикальная возможность окончательно отменить указанные акты органов исполнительной власти субъектов РФ. «Максималист» А.М. Яковлев немного импульсивно, экспромтом заключил<sup>25</sup>: «В таком случае я бы усилил эту формулу. Он прямо должен отменять, поскольку он глава исполнительной власти. К чему же приостанавливать. (Редкие аплодисменты, смех.) Ну, уважаемые коллеги, он главное должностное лицо. Это очень сильный аргумент».<sup>26</sup>

<sup>22</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 9. С. 137.

<sup>23</sup> В случае несоответствия Конституции РФ и федеральных законов нормативным актам органов законодательной власти субъектов Федерации, Президенту дано право обратиться с запросом в суд (ст. 125). С принятием «компенсационного» Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» появилось право роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ Президентом: «В случае если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты Конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам...» (ст. 9.4.1).

<sup>24</sup> «В случае принятия государственными органами Федерации или субъектов Федерации или органами местного самоуправления актов, противоречащих настоящей Конституции и Федеративному договору или нарушающих права и свободы человека, Президент приостанавливает действие этих актов и заявляет в соответствующий суд требование об устранении этих нарушений». См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 12. С. 374.

<sup>25</sup> См.: Там же. Т. 14. С. 76.

<sup>26</sup> Любопытно констатировать, как до этого сам А.М. Яковлев признавал следующее: «Между прочим, это был предмет борьбы между законодателем и Президентом. И оба были неправы. То

С другой стороны, на КС предлагалось и ослабить данное право Президента. О.О. Миронов, один из авторов Конституции и один из тех, кто наиболее убедительно выступали против такого вмешательства со стороны Президента в сферу нормативной сферы субъектов РФ, подчеркивал: «И я думаю, что вряд ли есть смысл предоставлять Президенту право приостанавливать акты, изданные субъектами Федерации»<sup>27</sup>.

Некоторые авторы Конституции обоснованно поддерживали тезис о необходимости установления четкого срока приостановления вышеуказанных актов. Например, другой участник КС (группа представителей органов государственной власти республик в составе РФ...) предложил временное приостановление с четко зафиксированным сроком: «Имеет право приостанавливать акты на срок, допустим, до трех месяцев, до полугода. Потому что установить окончательно, соответствует акт Конституции или нет, — это судебное решение. Президент будет руководствоваться революционным правосознанием, когда он говорит, соответствует или не соответствует»<sup>28</sup>. Много было и других предложений ограничить право Президента в плане ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ. Участник КС А.В. Бушуев (представитель Ярославской области) предложил аргументированно свою позицию, ограничивающую право Президента в разных направлениях: «Во-первых, раз Президенту мы даем право приостанавливать акты, то нужно указать срок, на который он вправе приостановить, допустим, до трех месяцев приостановить с передачей дела в суд или до разрешения дела в суде. Но какой-то ограничитель должен быть, а то акт приостанавливается, и, как говорится, навечно. И второй момент. Здесь может быть еще другое ограничение. Допустим, ограничить акты только теми, которые связаны с правами и свободами человека, т.е. приостанавливать только те акты, которые нарушают права и свободы человека. В данном случае нам нужно обсуждать не правомочие Президента на приостановление, а ограничения этого правомочия, которые мы хотели бы установить»<sup>29</sup>.

Но самое «азартное» предложение сделал участник КС М.Г. Коротких (представитель Воронежской области): «Вероятно, целесообразно предоставить Президенту такое право — незамедлительно приостанавливать эти акты. Но ввести следующие коррективы: кроме слов “приостанавливать действие актов” записать — “незамедлительно заявляет в соответствующий суд”, может быть, “в течение трех дней”. А дальше продолжить: “Президент несет ответственность за незаконное приостановление актов”. Я думаю, это компромиссный выход из ситуации»<sup>30</sup>. Этот автор Конституции был намерен создать фантастическую «контрответственность» Президента со всей логичной процедурой: контробвинение, ответный удар, ответные меры. В конечном счете это предложение должно было дать некий импульс для потенциального возникновения логики двусторонней санкции. Однако попытка текстуально оформить в Основном законе страны слишком громко звучавшие сло-

---

законодатель требовал себе право приостановки действия актов. То Президент требовал это право себе. Это не дело их обоих. Это дело чисто судебное». См.: Там же. Т. 14. С. 74.

<sup>27</sup> См.: Там же. Т. 7. С. 178.

<sup>28</sup> См.: Там же. Т. 9. С. 138.

<sup>29</sup> См.: Там же. С. 136.

<sup>30</sup> Там же. С. 135.

ва «Президент несет ответственность за ...», как и ожидалось, не могла увенчаться успехом и была бескомпромиссно отвергнута.

Концепция возможной разработки данной нормы у Б.С. Эбзеева (судья Конституционного Суда в отставке, бывший член Конституционной Комиссии) шла немного в ином направлении, т.е. в направлении ослабления полномочий Президента в пользу Правительства. Он предложил возложить ответственность субъектов РФ перед Правительством, а не перед Президентом<sup>31</sup>: «Дело в том, что я хотел напомнить — и Вы согласились, и все согласились — что власти субъектов Федерации могут осуществлять полномочия федеральной власти на территории субъектов. И если федеральное Правительство — именно Правительство, не Президент, не Федеральное Собрание, не Дума, не Совет Федерации, — если федеральное Правительство, возглавляющее систему исполнительной власти, не будет располагать правом воздействовать на исполнительную власть субъектов Федерации, то тогда я вообще не представляю, каким образом можно говорить о существовании и единой системы исполнительной власти, и полноценного государства. Только этим объясняется и обусловлена моя настойчивость»<sup>32</sup>.

Все эти разнонаправленные попытки ограничить право Президента устанавливать ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ не нашли адекватной, достаточной поддержки.

В заключение можно особо отметить, что КС уделило достаточно много внимания решению задачи укрепления конституционного положения главы государства, гаранта Конституции, «высшего арбитра» с тем, чтобы достичь окончательной цели — применять меры ответственности по отношению к разным уровням органов государственной власти. На уровне федеральном, в том числе, — к Правительству, на уровне субъектов РФ, в том числе — к органам их исполнительной власти. Иными словами, за формальным установлением положения Президента как органа гаранта Конституции, гаранта конституционной ответственности, существовали иные задачи, намерения и цели некоторых авторов Конституции: укрепить самую настоящую ответственность — политическую ответственность разных органов государственной власти перед первым государственным лицом, главой государства.

Перед Президентом РФ при выполнении им конституционных санкционирующих задач всякий раз возникает «проблема» решения «дилеммы конституционных дилемм»: ответственность возложена им самим — либо с позиций политической целесообразности, либо с позиций права. Здесь в каждом отдельном случае, в за-

<sup>31</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 17. С. 60.

<sup>32</sup> «Мне кажется, надо было бы все-таки в полномочиях Правительства записать такую, может быть, не очень удачную, формулу о том, что федеральное Правительство отменяет акты исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, предусмотренных законом о Правительстве либо федеральным законом — я не знаю, как это будет точнее. Я хотел бы поставить эти вопросы перед рабочей группой и “главным хранителем проекта Конституции”, уважаемым коллегой Котенковым». Б.З. Эбзеев, оказывается, тогда был сторонником вертикали исполнительной власти, а не власти президентской. Он дополнительно аргументировал свое видение проблемы ответственности: «Правительство должно не только исполнять закон, но и обладать собственной волей, если хотите, собственной властью, и должно обладать возможностями воздействия на исполнительную власть, исполнительные органы субъектов Российской Федерации. И в связи с этим, например, можно было бы предусмотреть право федерального правительства отменять акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Это не противоречило бы и Федеративному договору, и федеративной природе Российского государства». См.: Там же. Т. 18. С. 84.

висимости от многофакторных обстоятельств возникает возможность разнокалиберных «компромиссных тактических вариантов»<sup>33</sup>.

Авторы Конституции не только зафиксировали конституционные обязанности некоторых органов государственной власти перед Президентом РФ, но еще и особо озаботились, чтобы они были обеспечены адекватными санкциями, чтобы были полностью зафиксированы четкие процессуальные механизмы применения мер ответственности. На уровне Конституции созданы реально действующие процедуры привлечения к ответственности многих субъектов государственной власти (субъектов пассивной ответственности) перед Президентом РФ. «Дисциплинарные» меры Президента зафиксированы в Основном законе со всеми вытекающими «привилегиями»: они имеют верховенство на всей территории РФ (ст. 4), высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории РФ (ст. 15) и т.д. Можно отметить, что принцип самодостаточности в реализации президентских мер ответственности работает достаточно хорошо.

В идеальном представлении некоторые вышеуказанные нормы можно рассматривать как способ защищать Конституцию, конституционный строй, иерархию нормативных правовых актов, однако одновременно, в реальной политической практике они представляют собой способ Президента «обезопасить себя» во взаимоотношениях с иными высшими органами государственной власти. Таким образом, за фасадом высоких слов, т.е. за юридико-формальным прикрытием, скрывается более прагматичная цель — создать сильнодействующие механизмы подотчетности, подконтрольности, даже фактической подчиненности определенных органов Президенту РФ. Участники КС «инноваторским образом» потребовали повышенной «спецответственности» органов государственной власти перед Президентом РФ и создали мириад односторонних санкций. Вместе с тем можно констатировать, что разработанные ими конституционные положения, «санкционнапоминающие» (если не прямо «санкционирующие») уже самого Президента, зафиксированы несравнимо в значительно более мягкой форме. В итоге Президент РФ (кстати, орган, обладающий неприкосновенностью, — ст. 91) является привилегированным субъектом конституционной ответственности с особым статусом.

Президент РФ практически застрахован от наступления для него (как потенциального правонарушителя) отрицательных последствий. Конституция РФ как бы предусматривает настоящие санкции по отношению к некоторым органам государственной власти и облегченные квазисанкции по отношению к Президенту РФ. «Контртенденцию» представляет собой ст. 93 Конституции РФ об отрешении от должности Президента РФ. В ст. 93 формально предусмотрена такая мера ответственности, хотя в действительной политической практике ее чрезвычайно сложно реализовать<sup>34</sup>.

Участники КС эластично, «по-своему», отнеслись к известному всем принципу: «каждому праву соответствует обязанность». Все иллюзорно, если не предусмотре-

<sup>33</sup> Интересный взгляд на проблему разграничения конституционной и политической ответственности см.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. Гл. 2.

<sup>34</sup> См.: Марино И. Отрешение Президента Российской Федерации от должности: разработки, концепции, позиции участников Конституционного Совещания 1993 г. // Lex Russica. МГЮА. 2010. № 4. Июль. С. 750.

ны адекватные санкции и сильнодействующие механизмы их реализации. Всегда актуальна закономерность, которую обосновал авторитетный конституционалист Д.А. Ковачев: «Если в правовой норме отсутствует санкция, тогда в случае ее правонарушения юридическая обязанность превращается в фикцию»<sup>35</sup>.

Другой известный специалист Н.М. Колосова подчеркивает важную общую тенденцию: «В ряде полномочий органов государственной власти акцент ставится на правах, а не на обязанностях»<sup>36</sup>. В соответствии с этим объективным аспектом можно прийти к выводу, что Конституция РФ — это самый характерный пример, показывающий, как при установлении многочисленных полномочий Президента РФ авторы Конституции (участники КС при Президенте) сделали акцент не на его обязанностях, а только на его правах. В данных полномочиях права имеют перво-степенный реальный характер, а обязанности имеют второстепенный, более гипотетический характер.

Эти диспропорции можно, и наверное, нужно объяснить в том числе посредством историко-юридического анализа. Ни для кого не секрет, что Конституция РФ 1993 г. представляет собой прямой результат острой политической борьбы 1990-х годов со всеми вытекающими последствиями для победителя — первого Президента РФ. В итоге Конституция была «приспособлена» под первого Президента РФ, у которого срок мандата истекал только в 1996 г. и который продолжал действовать как Президент РФ уже на основании новой Конституции РФ.

Поэтому мы считали правильным вернуться в дебаты КС, когда эти нормы вообще создавались. Каждая норма Конституции РФ имеет свое собственное значение, свои корни, свое отдельное и общее развитие ее создания. Внимательное изучение стенографического отчета КС<sup>37</sup> — неизбежное приоритетное направление комплексного анализа Основного закона в целом и его отдельных положений в частности. Интерпретация данных конституционных положений может, конечно, расходиться, если в понимаемом нами (простыми читателями Конституции) смысле конституционное положение имеет одно значение, а в понимаемом ими (разработчиками Конституции) смысле то же самое конституционное положение имеет другое значение. Много позиций, концепций, разработок авторов Конституции РФ осталось, естественно, только на уровне стенографического отчета КС. Но адекватный учет этого ценного первоисточника поможет разобраться в тогдашних интересах, планах, реальных интенциях авторов Конституции в 1993 г.

Автор не ставил перед собой цели дать качественную оценку определенных конституционных положений и предложить классические традиционные «сентенции» западных обозревателей, что более правильно и что менее правильно для формы правления в России. Здесь имеет место прежде всего попытка исключитель-

<sup>35</sup> См.: Ковачев Д.А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4.

<sup>36</sup> См.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 13.

<sup>37</sup> Очень важным является подробное изучение стенографических отчетов, материалов, документов Конституционной Комиссии, работающей с 1990 по 1993 г. Несмотря на то что ее работа в определенный момент была грубо заблокирована, КК смогла все-таки сыграть высокую положительную роль в противоречивом процессе создания Конституции РФ в начале 1990-х годов. См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990—1993): в 6 т. 1990 г. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007.

но с точки зрения права назвать конституционные институты ответственности их объективными, собственными конституционным именами. Настоящая задача — предложить исторический метод и последовательно альтернативный историко-правовой анализ, открывающий истинные намерения разработчиков конституционных положений и, в частности, основы концепции принципа ответственности органов государственной власти перед Президентом РФ.