

А. М. Осавелюк*

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СССР И РОССИИ

Аннотация. В отечественной юридической литературе имеется много публикаций, посвященных определению правового статуса высших органов государственной власти в СССР и в России. И если в отношении Верховного Совета (а затем Съезда народных депутатов) СССР в научной литературе давно и прочно сложилось мнение как о верховном органе государственной власти, то в отношении правового статуса Президента Российской Федерации существует множество мнений. Подобное положение вызвано многими причинами как объективного, так и субъективного порядка. К объективным причинам можно отнести небольшой срок существования указанного института в России, а также то, что даже за этот небольшой промежуток времени Конституции РСФСР и Российской Федерации по-разному определяли его правовой статус. К субъективным причинам можно отнести определенную политизированность многих авторов. Почвой для нее послужили общие формулировки Конституции России, свойственные практически всем конституциям, и относительно небольшой срок действия Конституции РФ, который не позволил накопить достаточную правоприменительную практику и солидный массив толкования Конституционным Судом РФ положений, закрепляющих правовой статус высших органов государственной власти России. Поэтому в научной литературе встречаются предложения отнести Президента к исполнительной ветви власти, признать за ним статус отдельной — президентской — ветви власти, показать, что президентская власть не возвышается над другими властями. При этом игнорируются положения самой Конституции Российской Федерации и многочисленные их толкования Конституционным Судом РФ. Учитывая вышесказанное, а также опираясь на основные научные труды профессора кафедры конституционного и муниципального права Московского юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Е. И. Козловой и развивая ее научные идеи и выводы по указанной проблеме, автор данной статьи предлагает свою концепцию правового статуса Президента РФ, а также Верховного Совета СССР.

Ключевые слова: правовой статус, принцип разделения властей, СССР, РФ, Конституция, Верховный Совет, Президент России, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, ВЮЗИ, МГЮА.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.121-130

Профессора Екатерину Ивановну Козлову я всегда знал как специалиста высочайшей квалификации, проникающего в мельчайшие детали любой научной проблемы, которой она занималась, принципиально отстаивавшего свою научную позицию. Того же она требовала и от других.

Впервые с этими ее качествами я познакомился весной 1982 г. в процессе подготовки и сдачи кандидатского экзамена по специальности. Такой я ее видел во время многочисленных последующих встреч. Тогда в нашу научную специальность 12.00.02 входило шесть дисциплин: «Советское государственное право»;

© Осавелюк А. М. , 2016

* Осавелюк Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России osaveluk@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская, д. 9

«Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости»; «Государственное право зарубежных социалистических стран»; «Административное право»; «Советское строительство»; «Финансовое право». Основная дисциплина, по которой писалась кандидатская диссертация, сдавалась на кандидатском экзамене по вопросам в билете, а остальные — посредством написания научного реферата по теме, согласованной с заведующим соответствующей кафедрой.

Помню, больше всего вопросов, требующих демонстрации знаний мельчайших деталей проблемы по моим рефератам, было в рецензиях Екатерины Ивановны. До тех пор, пока я не ответил на все ее вопросы и уточнения, она меня не отпускала. Но зато, когда я ответил на все вопросы ее рецензии, а затем и по билету и дело дошло до выставления оценки по экзамену, она была самым последовательным и стойким моим защитником перед моим научным руководителем (к сожалению, уже покойным) — профессором Натальей Тимофеевной Блатовой. Екатерина Ивановна так настойчиво меня защищала, что председательствовавший тогда на экзамене ректор ВЮЗИ профессор Б. В. Здравомыслов предложил мне удалиться на время, пока «дуэль» не закончится и мне не поставят оценку. В этом споре победила Екатерина Ивановна — мне поставили «отлично».

Одной из основных научных проблем, разработкой которых занималась профессор Е. И. Козлова, являлся правовой статус высших органов государственной власти СССР и Российской Федерации. Этой теме были посвящены ее многочисленные научные публикации¹, докторская диссертация² и разделы в учебнике по конституционному праву России, который она написала совместно с академиком РАН О. Е. Кутафиным. Указанный учебник выдержал много переизданий и удостоен премии Президента РФ.

В 1973 г. она защитила докторскую диссертацию на тему «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа», где впервые специальным предметом комплексного исследования выступила сущность Советов как представительных органов советского народа, органов выражения его воли, проявления представительной природы Советов во всех сторонах их организации и деятельности³. Собственно, исследованный ею представительный характер Советов является одной из важнейших конституционных основ, составляющих их правовой статус как высших органов государственной власти в СССР.

В указанной диссертации сущность Советов как представительных органов показана в виде многогранной проблемы, допускающей различные подходы к ее освещению. В работе рассмотрены все проявления представительной природы Советов в аспектах проблемы воли народа — ее понятие, основы ее формирования и формы выражения и др. Советы показаны как органы государственной власти, занимающие высшее положение по отношению к другим государственным органам.

Из проведенного ею анализа следует, что при рассмотрении значения таких форм выражения воли народа, как народное представительство и непосредственное народное голосование, следует исходить из детерминированности содержания воли народа объективными факторами, определяющее место среди которых имеют в конечном счете экономические отношения, обусловленности единства воли общностью коренных интересов и целей всего народа, руководящей роли партии в формировании воли народа, сущности воли народа как диалектического единства воли классов⁴.

Вся третья глава диссертации посвящена роли представительных органов в выражении воли народа, посредством классификации вы-

¹ См., например: *Козлова Е. И.* Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 22–27; *Она же.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85–90; *Она же.* Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // Проблемы дальнейшего развития советской демократии. Труды ВЮЗИ. Т. XXVII. 1972. 159 с.

² *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973.

³ *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 5.

⁴ Указ. соч. С. 6, 13.

явлены различные формы выражения воли народа.

Сам процесс формирования Советов путем всенародных выборов показан как могучий фактор организации масс — мобилизации их воли. Отмечено, что через широкие и многообразные каналы связи с массами обеспечивается отражение в деятельности Советов воли народа, объективированной в форме сложной совокупности общественных требований, стремлений, социальных настроений, запросов трудящихся масс, в форме общественного мнения, привнесимого в Совет через депутатов.

По ее мнению, Советы в силу своей теснейшей связи с массами обладают наибольшими возможностями воспитания масс. Государственная, суверенная воля народа не формируется вне и помимо его государственной организации⁵.

Верховным представительным органом государственной власти в СССР выступал Верховный Совет СССР. Например, Конституция СССР 1977 г. в ст. 108 провозглашала, что «высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР. Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза СССР»⁶. Эта же статья Конституции конкретизировала важнейшие из указанных полномочий: принятие Конституции СССР, внесение в нее изменений, принятие в состав СССР новых республик, утверждение государственных планов экономического и социального развития СССР, государственного бюджета СССР и отчета об их исполнении, образование подотчетных ему органов Союза СССР и др.⁷

Таким образом, в Конституции СССР имелось противоречие между официальным наименованием высшего органа народного представительства (Верховный Совет) и его правовым статусом: «высший орган государственной власти». Но помимо названия в Конституции име-

лись положения, устанавливавшие полномочия Верховного Совета СССР. Кроме того, наука конституционного права выработала признаки верховенства соответствующих органов государственной власти.

Если же попытаться соединить указанные в предыдущем абзаце критерии, то необходимо детально проанализировать конституционные полномочия Верховного Совета. В результате получается, что, вопреки официальному определению его конституционно-правового статуса («высший орган»), по названию (Верховный Совет) и по полномочиям это верховный орган государственной власти СССР. Поскольку только этот орган государственной власти был наделен правом решать все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Союза СССР. Конституция СССР только Верховный Совет наделяла правом принятия Конституции, внесения в нее изменений, принятия в состав СССР новых республик, утверждения государственных планов экономического и социального развития государства, государственного бюджета и отчета об их исполнении, образование подотчетных ему органов государственного управления (Совета министров, Верховного Суда, Генерального прокурора и др.).

Авторы двухтомного «Курса государственного права СССР» выделяют целый ряд отличительных признаков Верховного Совета как органа государственной власти, которые характеризуют его как верховный орган государственной власти. Один из таких признаков — полновластие. Потому что только верховный орган может быть полновластным: «Полновластие Верховного Совета СССР выражается, в частности, в том, что у нас нет другой конкурирующей власти. Верховный Совет не связан изданными ранее законами в том смысле, что он может изменить их или вовсе отменить, если найдет это целесообразным»⁸.

⁵ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 23–26.

⁶ Конституция СССР и развитие советского законодательства. М. : Юрид. лит., 1983. С. 55.

⁷ Аналогичный статус ст. 104 Конституции РСФСР 1978 г. закрепляла за Верховным Советом РСФСР: «Высшим органом государственной власти РСФСР является Верховный Совет РСФСР. Верховный Совет РСФСР правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и настоящей Конституцией к ведению РСФСР». (см.: Конституционное право России : сб. нормат. прав. актов и документов / сост. А.Е. Козлов. М. : БЕК, 1996. С. 73). После принятия Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. о внесении изменений в ст. 104 Конституции РСФСР указанные полномочия перешли к Съезду народных депутатов Российской Федерации.

⁸ Курс советского государственного права : 2 т. / под общ. ред. А. И. Лепешкина. М. : Юрид. лит., 1961. Т. 1. С. 264.

Следующим признаком верховенства является то, что источником этого полномочия Верховного Совета является народ: «Сам советский народ главным образом через своих представителей в высших органах государственной власти определяет, какие вопросы должны быть исключительной прерогативой представительных органов государства. Их полномочие выражается и в том, что издаваемые ими акты обладают юридическим приоритетом в отношении актов других органов нашего государства»⁹.

О полномочии Верховного Совета свидетельствует также то, что «акты представительных органов обладают теми юридическими свойствами, что они являются источниками властных полномочий для соответствующих исполнительных и распорядительных органов»¹⁰.

Важным признаком верховенства является не только упоминавшееся выше право Верховного Совета формировать другие органы государства, но и право осуществления контроля за их деятельностью¹¹.

Как верховный орган государственной власти Верховный Совет призван «осуществлять суверенитет и полномочие нашего народа во всей ее полноте на всей территории страны. В СССР нет другого государственного органа, который по своему правовому положению стоял бы выше Верховного Совета СССР или даже был бы равен ему. Особое положение Верховного Совета в системе государственного механизма, свойство воплощать в своем лице народный суверенитет не только влияет на компетенцию этого органа, но и определяет его организацию, порядок формирования и формы деятельности»¹².

Законом СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» в ст. 108 Конституции были внесены изменения, в соответствии с которыми полномочия Верховного Совета

СССР перешли к Съезду народных депутатов СССР¹³. Анализируя положения указанной статьи Конституции СССР, О. Е. Кутафин пришел к выводу, что Съезд народных депутатов СССР обладает всей полнотой власти¹⁴.

На основании вышеизложенного можем заключить, что верховная власть от всех других властей отличается характерными признаками. Как следует из Конституции СССР, такая власть отличается *верховенством* над всеми остальными властями и *неограниченностью*.

Неограниченность власти Верховного Совета СССР выражалась в праве издания, изменения и отмены законов, но вместе с тем характеризовалась самоограничением в обязанности подчиняться этому закону, пока не пришло время его изменения или отмены. Законы для Верховного Совета имели, таким образом, лишь нравственное значение. Как только нравственная правда закона перестает работать, как только закон перестает обеспечивать поддержание правды в обществе, «верховная власть теряет необходимость самоограничиваться в отношении такого закона и либо изменяет, либо отменяет его вовсе»¹⁵.

Кроме того, верховным органам принадлежит *высший надзор* за деятельностью подчиненных органов, имеющий целью обеспечить согласованность правительственной деятельности с юридическими нормами и политическими директивами, установленными верховными органами. Из этого вытекает еще один признак верховной власти — *верховное нормотворчество*, т.е. право принимать нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой и обязательные для исполнения всеми, в том числе и верховной властью. Верховная власть среди других властей выступает «как *единственная универсальная, сохраняющая в себе все функции (законодательную, судебную, исполнительную)*»¹⁶. Кроме того, она есть *источник всякого права*: никакое изменение в общем правовом строе государства

⁹ Курс советского государственного права. Т. 1. С. 264–265.

¹⁰ Указ. соч. С. 266.

¹¹ См.: Указ. соч. С. 266–267.

¹² Указ. соч. С. 382.

¹³ Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

¹⁴ Кутафин О. Е. Высшие органы государственной власти страны. 1989–1992. М.: Юрид. лит., 1991. С. 13, 14.

¹⁵ Захаров Н. А. Система русской государственной власти. М., 2002. С. 26.

¹⁶ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1905. Ч. IV. С. 214.

не может произойти без согласия верховной власти¹⁷.

Занимаясь в постсоветский период правовым статусом Президента Российской Федерации, Е. И. Козлова, в частности, отмечала, что придание ст. 80 Конституции РФ статуса главы государства (по Конституции РСФСР он был высшим должностным лицом и главой исполнительной власти) «вызвано объективными причинами. Прежде всего этого требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Наиболее целесообразно, чтобы вытекающие из этого функции выполнялись главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу государства и, по существу, умаляло бы прерогативы представительного органа государственной власти Российской Федерации, ставило бы исполнительную власть над законодательной»¹⁸.

В отличие от многих других авторов¹⁹, она сделала важное заключение о том, что принципиально новая дефиниция статуса Президента РФ, содержащаяся в действующей Конституции, означает, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей.

Вместе с тем в третьем издании учебника по конституционному праву России она недостаточно полно оценила указанный в предыдущем абзаце правовой статус Президента РФ, утверждая, что «данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодей-

ствии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президента. В Конституции заложена необходимая система “сдержек и противовесов”, способствующая сбалансированному взаимодействию властей. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет не на основе его ничем не связанной воли. Они реализуются в рамках Конституции РФ, в соответствии с ней и федеральными законами, в необходимом взаимодействии с парламентом и Правительством РФ»²⁰.

В более поздних публикациях она скорректировала свою позицию относительно доминирования Президента РФ над другими властями: «Невключение Конституцией РФ напрямую Президента в исполнительную власть не нарушает закрепленного в ст. 10 Конституции принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Выделение этих ветвей власти не исключает, а предполагает наличие такого органа, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, возлагаемое на Президента.

Кроме того, традиционно в системе органов государственной власти любого государства должно быть лицо, персонифицированно представляющее государство в отношениях с другими государствами. В мировой практике таким лицом в большинстве стран является президент»²¹.

Таким образом, получается, что Президент РФ доминирует над тремя ветвями власти. Отсутствие подобного доминирования не давало бы ему права обеспечивать «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, возлагаемое на Президента», о котором писала Екатерина Ива-

¹⁷ Подробнее о признаках верховной власти см.: *Казанский П. Е.* Власть Всероссийского Императора. М., 1999. С. 221–246.

¹⁸ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 396.

¹⁹ См., например: *Авакьян С. А.* Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 2. С. 298–299 ; *Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин.* 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2010. С. 38–40 ; *Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой.* М., 2005. С. 480 ; *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2000. С. 14–15.

²⁰ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. С. 396.

²¹ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015. С. 362.

новна. Более того, она, развивая мысль о доминировании Президента, пишет, что «при характеристике статуса Президента следует отметить, что в Конституции РФ глава 4 о Президенте *открывает перечень глав*, посвященных органам государственной власти Российской Федерации. В прежней Конституции глава о Президенте следовала за главой о представительном и законодательном органе. Это было закономерно, так как в ней Президент определялся в качестве главы исполнительной власти.

С целью обозначить высокий статус главы государства устанавливаются особые *символы президентской власти*²².

Установив таким образом, что Президент РФ все-таки возвышается над тремя ветвями власти, мы все же не определили главное: какой же правовой статус обеспечивает Президенту это его возвышение?

Для ответа на этот главный вопрос нам необходимо снова обратиться к тексту Конституции РФ и научным трудам специалистов в области конституционного права.

Мы считаем, что в правовом статусе Президента РФ как главы государства явно видны определенные признаки верховенства его правового статуса в разных сферах деятельности.

Понятно, что таким верховенством, о котором мы писали применительно к Верховным Советам СССР и РСФСР, Президент РФ не обладает. Тем не менее, во-первых, это единственный орган государственной власти Российской Федерации, который избирается «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 81 Конституции). То есть он получает властные полномочия от носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации — ее многонационального народа, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ). Данное обстоятельство является определяющим в выделении признака верховенства статуса Президента РФ и определении его места в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Во-вторых, именно поэтому, как отмечалось выше, с Президента РФ ст. 11 Конституции России начинается перечисление органов государственной власти. Кроме того, среди глав Основного Закона, посвященных закреплению правового статуса органов государственной власти Российской Федерации (гл. 4–7), глава, посвященная Президенту, также первенствует. Причем это не формальное первенство чести (уважения), а первенство государственной власти, которое выражается в том, что Президент РФ, в отличие от органов законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляющих свои полномочия в соответствующих сферах, как глава государства наделен полномочиями в отношении Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и в отношении органов судебной власти (в частности, он принимает участие в формировании других органов государственной власти, координации их деятельности и т.д.). Президент РФ как орган государственной власти, по сравнению с другими органами государственной власти (но не по отношению к таким источникам права, как Конституция Российской Федерации и федеральные законы), обладает некоторыми другими признаками верховенства.

В-третьих, в сфере нормотворчества указы Президента РФ по юридической силе уступают только Конституции РФ и федеральным законам, а в отношении самих федеральных законов он наделен правом вето и правом законодательной инициативы; он вправе отменять постановления Правительства РФ и приостанавливать действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Федерации (ст. 90, 85, 115 Конституции).

Мы считаем, что реально верховенство Президента РФ в сфере нормотворчества благодаря некоторым видам государственного режима²³ может как осуществляться в более широких пределах, так и сужаться. Например, когда Президент РФ Б. Н. Ельцин сосуществовал с прокоммунистическим большинством в Государственной Думе, то, имея мало шансов на проведение своей политики посредством федеральных законов, он многие вопросы государственного

²² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С. 365.

²³ Под государственным режимом мы понимаем основанный на юридических признаках формы правления реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, складывающийся под влиянием различных политических факторов (существующей партийной системы, избирательной системы, итогов и очередности выборов и др.) в указанных структурах.

управления решал своими указами, которые носили временный характер (до урегулирования этих вопросов соответствующими федеральными законами). Думается, в нынешних условиях такое сосуществование при определенных обстоятельствах было бы невозможно в силу того, что члены правительства получили право быть членами политических партий²⁴.

Когда политическая приверженность Президента и партийное большинство депутатов в Государственной Думе совпадают, его нормотворческая активность может снижаться за счет того, что многие вопросы, представляющие для него как главы государства существенный интерес, он может регулировать, опираясь на «свое» партийное большинство в Государственной Думе, федеральными законами.

Расширение возможностей верховенства Президента РФ в нормотворческой сфере реально может иметь место и в тех случаях, когда речь идет о выполнении им функций гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определении основных направлений внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции). А также в выполнении обязательств присяги, которую Президент РФ приносит народу при вступлении в должность (ст. 82 Конституции)²⁵.

Подобное расширение возможностей верховенства Президента РФ в связи с выполнением им указанных функций многократно являлось предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ и получило его поддержку в соответствующих решениях. Например, Конституционный Суд высказал свою правовую позицию в указанном смысле в постановлении от 31 июля

1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”»²⁶; в постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»²⁷; в постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»²⁸.

Правда, постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон “О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации”», по существу, лишило Президента РФ возможности оспорить действия палат Федерального Собрания РФ в законодательном процессе — в порядке разрешения дела о конституционности федерального закона²⁹. В этом вопросе мы со-

²⁴ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1147.

²⁵ Даже главы государств с парламентской формой правления, которые по конституции являются всего лишь «символами единства», когда речь идет о выполнении данной ими присяги, отказываются быть нейтральными. Как подчеркивает индийский автор Н. Палкхивала, если президенту дается со стороны правительства совет, заставляющий его действовать в явном противоречии с конституцией, он ни в коей мере не может иметь обязательного для главы государства характера из-за того, что при вступлении в должность он принимает присягу защищать и охранять Конституцию, которой обязан руководствоваться в критический момент (см.: Times of India. 1990. 24 October).

²⁶ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

²⁷ СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

²⁸ СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

²⁹ СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

лидарны с особым мнением судьи Конституционного Суда РФ Э. М. Аметистова, который ссылается на то, что в абзаце 4 пункта 5 мотивировочной части постановления от 22 апреля 1996 г. указывается, что Президент в силу части 2 статьи 80 (т.е. выполняя свои функции гаранта Конституции Российской Федерации) и в силу части 1 статьи 107 Конституции РФ (предусматривающей, что Президенту для подписания и обнародования направляется лишь принятый федеральный закон) вправе вернуть федеральный закон в соответствующую палату в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона. При этом Президент должен указать на конкретные нарушения названных конституционных требований.

Такой закон, указывается далее в том же постановлении, не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле части 1 статьи 107 Конституции, а его возвращение в палаты Федерального Собрания — отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции, поскольку установленные Конституцией требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса.

Справедливости ради следует признать, что высказанная нами точка зрения и обозначенные правовые позиции Конституционного Суда РФ (включая особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Э. М. Аметистова) по этому вопросу разделяются не всеми авторами. Многие отечественные специалисты, видимо отталкиваясь от решений Верховного Суда США о «подразумеваемых (скрытых) полномочиях» Президента США, критически относятся к подобным позициям Конституционного Суда РФ³⁰ как якобы необоснованно расширяющим полномочия Президента РФ.

В-четвертых, признак верховенства в конституционно-правовом статусе Президента РФ дает ему право, в соответствии с Конституцией

РФ, с той или иной степенью самостоятельности участвовать в формировании других органов государственной власти (назначать дату выборов и распускать Государственную Думу, назначать с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, а по представлению последнего — назначать (и отстранять от должности) заместителей Председателя Правительства и федеральных министров; отправлять в отставку Правительство РФ, представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного Суда РФ и др.).

В-пятых, Президент РФ наделен Конституцией РФ (ст. 89) правом помилования, которое не только относится к сфере судебной деятельности, но и в определенном смысле является надправовым и надзаконным.

Таким образом, Президент РФ, в соответствии с конституционными положениями о нем и характерными отличительными признаками его правового статуса, не может ни быть только лишь «символом единства государства», ни входить в исполнительную власть (или приближаться к ней), ни быть самостоятельной «президентской» ветвью власти и т.п., о чем пишут многие авторы, поскольку подобный его «статус» роняет его престиж, снижает организационно-правовые возможности и полномочия, а самое главное — не соответствует конституционным положениям о правовом статусе Президента РФ.

Президент в соответствии с положениями Конституции о нем наделен определенными признаками верховенства власти³¹, которые позволяют ему доминировать как по отношению к другим органам государственной власти, так и в сфере нормотворчества, принимать участие в формировании других органов государственной власти, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в других вопросах.

Следует также отметить, что последние изменения положений Конституции РФ и федерального законодательства существенно снизили качества верховенства Президента РФ и придали ему полномочия, с которыми впол-

³⁰ См., например: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. 4-е изд., пересмотр. и доп. С. 336–337 ; Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 334–335.

³¹ Подробнее см.: Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 2. С. 47–64.

не могли бы справиться (и справлялись ранее!) органы государственной власти более низкого уровня. Речь идет прежде всего о появившемся у Президента РФ праве на осуществление полномочий, которые обычно не свойственны верховной власти.

К ним относится, например, право Президента назначать и освобождать от должности прокуроров субъектов Российской Федерации (по представлению Генерального прокурора, согласованному с субъектами Российской Федерации). А также право назначать на долж-

ность и освобождать от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, Президентом РФ (ст. 129 Конституции)³². Или возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы городского округа в связи с утратой доверия Президентом Российской Федерации³³.

Помимо прочего, думается, здесь в немалой степени присутствует всегдашняя страсть чиновников всех уровней переложить часть ответственности на плечи вышестоящего начальника.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2010. — Т. 2. — С. 298—299.
2. Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России : учебник. — М., 2010.
3. Захаров Н. А. Система русской государственной власти. — М., 2002.
4. Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. — М., 1999.
5. Козлова Е. И. Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Советское государство и право. — 1971. — № 9.
6. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М. : Проспект, 2015.
7. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1.
8. Козлова Е. И. Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // Проблемы дальнейшего развития советской демократии. — Труды ВЮЗИ. — Т. XXVII. — М., 1972.
9. Конституционное право России. Сборник нормативных правовых актов и документов / сост. А. Е. Козлов. — М., 1996.
10. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. — М. : Норма: Инфра-М, 2010.
11. Конституция СССР и развитие советского законодательства. — М. : Юрид. лит., 1983. — С. 55.
12. Курс советского государственного права : в 2 т. / под общ. ред. А. И. Лепешкина. — М., 1961. — Т. 1.
13. Кутафин О. Е. Высшие органы государственной власти страны. 1989—1992. — М. : Юрид. лит., 1991.
14. Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. — 2013. — № 2.
15. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2005. — С. 480.
16. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. — М., 1905. — Ч. IV.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

A PROBLEM OF DETERMINATION OF THE LEGAL STATUS OF THE SUPREME GOVERNMENT

AUTHORITIES IN THE USSR AND RUSSIA

OSAVELIUK Aleksei Mikhailovich — Doctor of Law Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council at the Central Election Commission of the Russian Federation
[osaveluk@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

³² СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

³³ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

Review. *In domestic legal literature there are many publications devoted to determination of the legal status of supreme government authorities in the USSR and Russia. And if in respect to the Supreme Soviet (and later the Congress of People's Deputies) of USSR scientific literature has shown a particular opinion of it as the supreme organ of state power, in relation to the legal status of the President of the Russian Federation, there are many opinions. Such a situation is caused by many causes of objective, as well as subjective order. As an objective cause it is possible to name quite a short period of existence of the mentioned institution in Russia, as well as the fact that the Constitutions of RSFSR and the Russian Federation defined its legal status differently even in such a short period of time. A certain political engagement of many authors can be treated as a subjective reason. General statements of the Constitution of the Russian Federation, inherent in almost all constitutions, and relatively short action time have become the grounds for such political engagement. This has led to insufficient enforcement practice and unsubstantial array of provisions enshrining the legal status of the Russian supreme government authorities by the Constitutional Court of the Russian Federation. Therefore, scientific literature may expose suggestions to treat the President as an executive branch of power, recognize his status as a separate presidential branch and show that presidential power does not dominate over other branches of power. At the same time obvious facts are ignored: Provisions of the Constitution of the Russian Federation itself and their numerous interpretations by the Constitutional Court of the Russian Federation. Taking into account the above-mentioned and also major scientific works by Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) E.I. Kozlova and developing her scientific ideas and conclusions on the mentioned issue, the author suggest his own concept of the legal status of the President of the Russian Federation, as well as the Supreme Soviet of the USSR.*

Keywords: *legal status, the concept of separation of powers, USSR, RF, Constitution, Supreme Soviet, the President of the Russian Federation, E.I. Kozlova, O.E. Kutafin, All-USSR Correspondence Institute of Law, MSAL*

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian S. A. Constitutional Law of the Russian Federation Vol. 2 — M., 2010. — pp. 298–299.
2. Vasil'eva S. V., Vinogradov V.A., Mazaev V.D. Constitutional Law of Russia: Textbook. — M., 2010.
3. Zakharov N. A. The System of the Russian State Power. — M.: Moscow, 2002.
4. Kazanskii P. E. The Power of the Russian Emperor. — M.: Moscow, 1999.
5. Kozlova E. I. Soviet People Will (state legal aspect). Soviet State and Law. – 1971. — No. 9.
6. Kozlova E. I. Kutafin O.E. Constitutional Law of Russia. - M.: Prospect, 2015.
7. Kozlova E. I. The Procedure of the Activities of Representative Agencies of Power in the USSR. Soviet State and Law. — M.: Science, 1971, No.1.
8. Kozlova E. I. The essence of the Soviets as bodies of a people's representation and the main course of their development in the light of decisions of the XXIVth convention of the Communist Party of the Soviet Union // Problems of the further development of the Soviet democracy. VYUZI proceedings. Vol. XXVII. — M. — 1972.
9. Constitutional Law of Russia. A collection of normative legal acts and normative documents / Compiled by A.E. Kozlov. — M., 1996.
10. Constitutional Law of Russia: Textbook. Kokotov A.N., Kukushkin M.I. (eds.) — M.: Norma: Infra-M, 2010.
11. The USSR Constitution and the Development of the Soviet Legislation. — M.: Legal literature, 1983. p. 55.
12. The Course of the Soviet State Law. In 2 Vol. Lepieshkin A.I. (ed.) Vol. 1. — M. 1961.
13. Kutafin O.E. The supreme government authorities of the country. 1989 — 1992. — M.: Legal literature, 1991.
14. Osaveliuk A. M., the Osaveiuk YE.A. THE PRESIDENT in a constitutional mechanism of the power in the Russian FEDERATION // Citizen. Elections. Authority. — 2013. — No. 2.
15. The Russian Government / Khabrieva T.Ia. — M., 2005. — 480 p.
16. Tikhomirov L. A. Monarchial Statehood. — M., 1905. P. IV.