

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

КУБАТАЕВ МАГОМЕД ГАДЖИЕВИЧ

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ
ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02.

*Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических
наук*

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор Г. В. Мальцев.

Москва-2000.

ВВЕДЕНИЕ _____	3
ГЛАВА 1 Правовые акты Президента Российской Федерации, форма реализации его конституционных полномочий.	
§ 1 Понятие и юридическая природа правового акта Президента Российской Федерации _____	10
§ 2 Классификация и виды правовых актов Президента Российской Федерации _____	30
§ 3 Подготовка порядок издания правовых актов Президента Российской Федерации _____	58
ГЛАВА 2 Место правовых актов Президента Российской Федерации в системе нормативных правовых актов	
§ 1 Соотношение правовых актов Президента Российской Федерации и федеральных нормативных правовых актов _____	81
§ 2 Правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации	105
ЗАКЛЮЧЕНИЕ _____	117
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ _____	124

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Закон “ О Президенте РСФСР” от 24 апреля 1991 г. характеризовал Президента как высшее должностное лицо РСФСР и главу исполнительной власти в РСФСР. В своем развитии этот институт претерпел определенные изменения. С принятием Конституции Российской Федерации -1993 г. произошла трансформация статуса Президента РФ из главы исполнительной власти в главу государства. С момента введения поста Президента в России прошло почти десять лет. Президент большую часть своих функций главы государства реализует посредством издания правовых актов.

В науке конституционного права предпринимались попытки анализировать правовые акты Президента РФ, но эти исследования носили преимущественно несистематизированный, фрагментарный характер и касались в основном только указов главы государства. Но наряду с указами Российский Президент издает распоряжения. Поэтому необходимо определить юридическую силу, как указов, так и распоряжений, выявить их критерии разграничения.

Кроме вышеназванных актов, российский Президент подписывает различного рода письма, заключения и запросы, издает документы программно-политического содержания - послания, программы, заявления. Однако попытки их комплексного анализа в государственно-правовой науке предпринимались редко.

Исследуя правовые акты Президента Российской Федерации, можно представить недостатки нашей сегодняшней правовой системы и пути их устранения. Эти обстоятельства определили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы и круг источников.

В науке проблемы, связанные с деятельностью российского Президента постоянно находятся в центре внимания многих ученых; юристов,

политологов, представителей наук.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды российских ученых; В.О.Лучина, Ю.А.Тихомирова, Признавая важность вклада этих и многих других ученых в разработку проблемы статуса отечественного Президента, его деятельности, необходимо, тем не менее, отметить недостаточную разработанность проблемы самих актов, издаваемых Президентом Российской Федерации, их особенностей и отличительных признаков.

Необходимо отметить отсутствие в научной юридической литературе всестороннего анализа и обобщения нормотворческой практики главы российского государства.

В диссертации используется широкий круг правовых источников, среди которых не только действующая Конституция РФ 1993 г., но также конституции РСФСР, СССР, конституции таких государств как США, Франция, Италия, Испания, Великобритания, Польша, Португалия, некоторые конституции стран - участников Содружества Независимых Государств, законы СССР РСФСР и Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы РФ, указы и распоряжения Президента СССР и Президента РФ, акты Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Теоретическую основу диссертации составили также послания российского Президента Федеральному Собранию. Автором исследованы аналитические и статистические документы, посвященные деятельности Президента Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Основной целью диссертации является рассмотрение процессов становления и развития института Президента в России; исследование понятие юридической природы правовых актов главы государства, их классификаций видов и, подготовка порядок издания правовых актов Президента Российской Федерации и место правовых актов Президента

Российской Федерации в системе нормативно правовых актов. В связи с этим поставлены следующие задачи исследования:

- проанализировать институт Президента, особенности его функционирования и тенденции развития; выявить его место в системе органов государственной власти Российской Федерации;
- определить понятие, виды и юридическую природу актов Президента РФ, классифицировать их;
- исследовать проблему «указного права» и рассмотреть вопрос о делегированном законотворчестве;
- определить критерии соотношения актов Президента РФ и федеральных нормативно правовых актов;
- выявить соотношение актов российского Президента и нормативно-правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации;
- выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию нормотворческой деятельности Президента России.

Методологическая основа исследования.

При решении поставленных задач в интересах достижения цели диссертационного исследования автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные практикой. Работа основана на методах исторического, сравнительно-правового анализа. При изучении конституционных и правовых норм применялись методы диалектического познания, системный, статистический и логический подходы, иные научные приемы исследования, что позволило определить роль и значение актов Президента РФ, выявить основные проблемы, связанные с нормотворческой компетенцией главы государства и возможные пути их разрешения.

Научная новизна диссертации состоит в рассмотрении круга вопросов, не являвшихся ранее предметом научного анализа.

Диссертационное исследование относится к числу первых работ, по-

священных изучению истории становления и развития правотворческой деятельности Президента Российской Федерации.

Комплексное и систематизированное исследование правовых актов главы государства позволяет выявить их сущность, юридическую природу, проанализировать практику их издания и применения. Автором вносятся предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Научная новизна работы предопределяется и характером рассматриваемых проблем, недостаточно изученных в юридической литературе (анализа конституционно-правового механизма и практики взаимоотношений Президента с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проблемы делегированного законотворчества в Российской Федерации).

На основе этих исследований в диссертации предлагаются меры по повышению эффективности взаимодействия Президента Российской Федерации с другими органами государственной власти.

На защиту выносятся следующие положения.

-Правовые акты Президента Российской Федерации, форма реализации его конституционных полномочий.

По мнению диссертанта, в условиях формирования новой правовой системы существовала необходимость продлить полномочия Президента по изданию указов законодательного характера, которые действовали бы до вступления в силу соответствующих федеральных законов, оформив данную прерогативу на конституционном уровне.- Конституция России отводит Президенту особую роль в механизме государственной власти. Реализуя свои полномочия, глава государства издает правовые акты. Предлагается классификация этих актов в зависимости от компетенции главы государства. Выделяют следующие акты и официальные документы Президента России: указы, распоряжения, послания, программы, концепции, положения, доктрины, заключения, письма, запросы, заявления. Все они издаются в целях реализации внутренних и внешних функций

главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных.

- Обосновывается необходимость наделения специальной юридической силой ежегодного послания Президента Федеральному Собранию России. Диссертант подчеркивает, что президентские послания - это политико-правовые документы, которые служат ориентиром законодательной деятельности парламента. В тоже время по отношению к федеральному Правительству их императивность очевидна.

- Между правовыми актами Президента РФ, чаще всего - указами и распоряжениями, возникают противоречия. Встречаются акты, дублирующие друг друга. Решить эти проблемы поможет скорейшее принятие Закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», а также обобщение, систематизация актов главы государства.

- Активное участие российского Президента в законодательном процессе свидетельствует о его значительном влиянии на судьбу принимаемых законов. Особенно это проявляется на стадии их подписания, когда глава государства вправе наложить вето на принятый Федеральным Собранием закон. По нашему мнению, данное конституционное право Президента РФ необходимо оформлять не письмом, а указом главы государства, поскольку:

1/ указ - нормативный акт, подлежащий опубликованию не только в газете, но и более хранимом издании - «Собрании законодательства Российской Федерации», что позволяет кодифицировать такие акты;

2/ между указом и преодолевающим вето федеральным законом, принятым парламентом, есть установленная иерархия.

В случае если парламент преодолевает вето Президента РФ по тому или иному федеральному закону, но закон не соответствует Конституции по порядку принятия, имеет смысл закрепить за Президентом право обращаться в Конституционный Суд РФ после повторного принятия закона Федеральным Собранием, но до его обнародования в случае, если глава

государства считает, что закон принят с нарушением установленной Конституцией РФ процедуры. Таким образом, предлагается предусмотреть еще одну /факультативную/ стадию законодательного процесса. В связи с этим следует внести соответствующие дополнения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и регламенты палат Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы глава государства обязан подписывать все без исключения, но одновременно с этим, в случае необходимости, он должен обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ с целью выяснения соответствия рассматриваемых законов Конституции, в том числе по процедурным вопросам.

Важное значение имеет вопрос о соотношении указов Президента РФ с федеральными законами. Поскольку действующая Конституция исходит из принципа верховенства законов Российской Федерации, указ Президента является подзаконным актом. Однако на случаи, когда требуется срочное законодательное решение тех или иных вопросов, целесообразно предусмотреть право Президента издавать указы, имеющие силу закона, которые будут действовать временно, вплоть до вступления в силу федеральных законов.

В работе уделяется внимание проблеме делегированного законотворчества. Анализируя зарубежную конституционную практику, автор приходит к выводу, что в России назрела необходимость введения этого института. Делегирование законодательных полномочий Президенту парламентом позволит главе государства легитимным путем издавать указы по вопросам, требующим законодательного регулирования.

Практическая значимость исследования состоит в том, что многие положения и выводы, а также концептуальные подходы по проблемам нормотворческой компетенции главы российского государства, содержащиеся в диссертации могут быть использованы в практической работе Президента РФ и его Администрации при издании указов и распоряжений. Отдельные

положения диссертации могут приниматься во внимание в процессе подготовки посланий Президента РФ Федеральному Собранию, иных актов и документов главы государства.

Результаты исследования важны также для воплощения в жизнь новой конституционной модели государственной власти в России.

Теоретические выводы данной работы могут быть использованы при чтении курса лекций по конституционному праву Российской Федерации и учтены при разработке спецкурсов, учебно-методических пособий.

| **Апробация результатов исследования.**

Основные теоретические выводы и положения диссертационного исследования опубликованы в журнале: Юрист №5 2000 г и в журнале «Адвокатская практика» № 2 2000 г.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ.

§ 1 Основание правовых актов Президента РФ.

В нормативно-правовом массиве все более заметную роль играют в последние годы правовые акты Президента. Их признаки требуют тщательного анализа, а проблема правовых актов Президента для нашей правовой системы новая, возникала она еще до появления первых указов, в период оживленного обсуждения вопроса о введении института Президента в России. 17 марта 1991 г. на вопрос: "Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?", — большинство избирателей, принявших участие в общероссийском референдуме, ответили утвердительно. На этой правовой основе началось конституционное конструирование института Президента как связующего звена высших законодательных и исполнительных органов РСФСР. На третьей сессии Верховного Совета РСФСР, где принимался Закон РСФСР "О Президенте РСФСР" и на IV Съезде народных депутатов РСФСР, где утверждался Закон РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР", в общем, контексте проблемы будущей президентской власти соотношение Конституции и указов Президента стало предметом дискуссии. Водоразделом мнений стал вопрос

II

об определении места поста Президента в иерархии Российского государства согласно принципу разделения властей. Примечательно, что Закон РСФСР "О Президенте РСФСР" от 24 апреля 1991 г., закрепляя правовой статус Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти в РСФСР, определил подзаконный и исполнительно-распорядительный характер его деятельности¹. Это выражалось, прежде всего, в том, что Президент наделялся правом издавать указы и распоряжения на основе и во исполнение Конституции и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. При таком четком "легальном основании" для принятия указов и с учетом принципа разделения государственной власти Верховный Совет РСФСР допускал относительно широкие пределы для указанной деятельности Президента и гарантии ее стабильности.² В соответствии со ст. 8 названного Закона Съезд народных депутатов или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР могли отменить указы Президента лишь в случае противоречия их Конституции и законам РСФСР, решениям Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Конституционный Суд фактически предполагался в качестве арбитра в оценке конституционности указа Президента Съездом народных депутатов или Верховным Советом РСФСР. Таким образом, указам Президента придавался высокий уровень стабильности и относительная самостоятельность от волеизъявления законодателей. Из обозначенных в Законе от 24 апреля 1991 г. двух форм правоприменительной деятельности

¹ См. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 511.

² Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – М., 1994, с.83

Президента (указов и распоряжений) приоритетный характер придавался, несомненно, указам. Согласно закону, указы не должны противоречить Конституции и законам, их исполнение обязательно на всей территории РСФСР и отменять их с соблюдением определенной процедуры могли Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР. Все это определяло указ как основной акт осуществления компетенции Президента, непосредственно закрепленной в Конституции и законах РСФСР и вытекающей из основополагающих конституционных принципов разделения властей¹. Распоряжению же отводилась роль акта оперативного, индивидуального и нередко организационно-порученческого характера. IV Съезд народных депутатов РСФСР несколько скорректировал позицию законодателя в отношении природы указа и его относительной самостоятельности по сравнению с законом. Закон РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" от 24 мая 1991 г. предоставил Съезду народных депутатов и Верховному Совету РСФСР право отменять указы и распоряжения Президента РСФСР, не обуславливая прямо свое решение противоречивостью их Конституции, законам и другим актам высших органов государственной власти РСФСР, а Съезду народных депутатов РСФСР — также необходимостью заключения Конституционного Суда РСФСР. Не поддержана концепция, когда бы решения Совета Министров РСФСР — постановления и распоряжения — оформлялись через указы Президента. Эта концепция основывалась на предусмотренном ч. 6 ст. 121 Конституции РСФСР праве Президента руководить деятельностью Совета Министров РСФСР. Однако она не учитывала, что

¹ См. Митюков М.А. Право до созыва Федерального Собрания РФ // Российская Федерация. 1993. № 2 (14) . С.48.

Правительство принимает массу решений по оперативным и текущим вопросам. Это сотни решений и все они едва ли могли удачно трансформироваться через указы Президента. Реализация этой концепции привела бы к тому, что Президент оказался завален "мелочевкой", оформлением многих непринципиального характера вопросов Правительства. Вместе с тем ст. 127 Конституции РСФСР (в редакции от 24 мая 1991 г.) определяла указы Президента элементом основы для деятельности Совета Министров РСФСР¹. Позднее VI Съезд народных депутатов Российской Федерации, внося изменения в ст. 121 Конституции РСФСР, определил, что указы Президента Российской Федерации не должны противоречить только Конституции и законам Российской Федерации. В случае противоречия им акта Президента действует норма Конституции, закона Российской Федерации. Тем самым была четко проведена идея конституционности и подзаконности указа Президента, его приоритеты по сравнению с иными актами высших органов государственной власти Российской Федерации. По своему уровню, юридической силе и нормативности (в том случае, когда речь идет об указах нормативного характера) указ Президента занял третье место в правовой системе Российской Федерации (после Конституции и законов). Таким образом, первоначально указы Президента были задуманы как обязательные подзаконные и исполнительно-распорядительные акты высшего должностного лица и главы исполнительной власти по реализации своей компетенции, непосредственно закрепленной в Конституции, законах и решениях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, а также вытекающей из основополагающих принципов разделения

¹ См. . Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 12 Ст. 512.

государственной власти, во многом являющихся элементом основы деятельности Совета Министров РСФСР. Главными условиями для указов Президента являлись в части содержания — непротиворечивость Конституции, законам РСФСР, в части исполнения — общеобязательность на всей территории РСФСР. Указы Президента не могли изменить Конституцию, законы и решения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР и тем самым вторгаться в сферу законодательства. Вместе с тем в целях перехода к рыночной экономике V Съезд народных депутатов РСФСР фактически делегировал Президенту право принятия до 1 декабря 1992 г. указов законодательного характера по вопросам банковской, биржевой, валютно-финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности, бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов¹. Цель данной акции — обеспечить оперативное регулирование хода экономической реформы с помощью актов, которые могли находиться в противоречии с действующими законами РСФСР. Такие указы представлялись Президентом в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями — в Президиум Верховного Совета РСФСР и при не отклонении их в течение семи дней вступали в силу. Одновременно Президент наделялся правом в соответствии с выделенными бюджетными средствами до принятия Закона РСФСР "О Совете Министров РСФСР" самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти. Очевидно, что практика делегирования Президенту права издания

¹ Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. — М., 1994, с.83.

указов законодательного характера по вопросам экономической реформы и исполнительной власти не основывалась на прямом предписании действовавшей тогда Конституции РСФСР¹. Но она и не противоречила смыслу этого Основного Закона, поскольку в силу ст. 104 Конституции РСФСР Съезд мог решить любой вопрос, относящийся к ведению РСФСР. Вопрос делегирования прав одним органом власти другому представлял в то время конституционный пробел. Лишь позднее в какой-то мере он был восполнен в новой редакции ст. 155 Конституции РСФСР. Особую роль указы Президента приобрели на первом этапе конституционной реформы. Как известно, в целях разрешения кризиса власти в стране 21 сентября 1993 г. Президент прервал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функции Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации. До начала работы нового парламента России, и принятия им на себя соответствующих полномочий предписывалось руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации. Между прекращением деятельности бывшего Верховного Совета и началом функционирования будущего парламента — Федерального Собрания Российской Федерации — было определено, казалось бы, немного времени, всего четыре месяца. Однако ни одно государство даже на такой непродолжительный срок не может прекратить правового регулирования тех или иных отношений в жизненно важных сферах экономики, политики и социального развития. В связи с этим Президентом был издан 7 октября 1993 г. Указ "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации.

¹ См. . Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991 № 6 Ст. 152

Правовое регулирование в столь ответственный период отечественной истории не могло возникнуть в юридическом вакууме. Естественно, что оно базировалось прежде всего на основополагающем акте — Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 г. Подчеркивая преемственность в правовом регулировании, Президент подтвердил действие на всей территории страны принятых Верховным Советом Российской Федерации до 21 сентября 1993 г. и вступивших в установленном порядке в силу законов Российской Федерации, постановлений Съездов народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Данное признание относилось и к законодательству бывшего Союза ССР в части, не противоречащей законодательству России, принятому после 12 июня 1990 г. Подчеркнем, что правовое регулирование на этом этапе конституционной реформы носило временный характер и осуществлялось фактически до официального опубликования 25 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием. Это обуславливало подчиненный, подзаконный характер президентского правового регулирования. Подтверждалась необходимость в последующем внесении на рассмотрение Федерального Собрания указов Президента, изданных по вопросам компетенции Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Президент может осуществлять правовое регулирование лишь по отнесенным к компетенции бывших высших представительных органов Российской Федерации и строго определенным Указом от 7 октября 1993 г. № 1598 вопросам республиканского бюджета России, федеральных налогов и сборов, банковской, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, валютно-финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии,

земельной реформы, федеральной государственной службы и социальной защиты населения.

Статья 121 - 8 гласила: «Президент Российской Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению, издает указы и распоряжения, проверяет их исполнение» . Здесь же говорилось о том, что указы обязательны к исполнению на всей территории Федерации , не должны противоречить Конституции и законам. Если противоречия возникали, действовали нормы последних.

Заметим, что различие между указами и распоряжениями было определено на конституционном уровне. В соответствии с распоряжением № 85-рп решения Президента по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы. Администрации Президента принимаются в форме распоряжений. Распоряжения Президента не должны быть нормативны. Однако на практике отдельные распоряжения Президента всё-таки носят нормативный характер, например, распоряжение от 6 июля 1997 года № 276-рп, которым утверждены Правила учёта нуждающихся в улучшении жилищных условий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих, других работников федеральных органов государственной власти и иных государственных В то же время и среди указов Президента встречаются. такие, которые изданы по тем же вопросам, что и распоряжения. Например, Указ от 25 августа 1998 года № 598 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации:») содержит только два поручения Правительству Российской Федерации и одну рекомендацию Федеральному Собранию , в то время как, например, распоряжение Президента от 17 сентября 1998 года № 343-рп «О

мерах по усилению противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и злоупотреблению ими» поручений Правительству содержит уже шесть, а также пять рекомендаций органам власти субъектов Российской Федерации. Отсюда возникает вопрос о критериях, по которым указ Президента как одна форма акта может быть отделен от его распоряжения как другой формы акта.

Как правильно отмечает А. В. Мицкевич, «за основу различия форм актов следует взять критерии их социально-политической значимости». Применительно к разграничению актов Президента на указы и распоряжения другим критерием различия этих форм актов является, на наш взгляд, нормативность. И если все указы Президента будут нормативны (о необходимости чего говорится в принятом ещё в 1996 году проекте Федерального закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации»), то необходимость установления нормативных и ненормативных указов отпадёт: проекты документов, не содержащие нормативных положений, будут оформляться только распоряжениями Президента. Изменится и соотношение количества указов и распоряжений, издаваемых Президентом. В настоящее время количество ежегодно издаваемых указов превышает количество распоряжений в несколько раз. Существующая же практика смешивания указа и распоряжения означает либо незнание, либо игнорирование различий этих форм актов и порождает издание ненормативных (оперативно-распорядительных) указов, которые не могут считаться источниками права.

Подчеркнём, что указы Президента могут одновременно содержать и ненормативные (оперативно-распорядительные) положения, но это не умаляет их нормативный характер. «Главное назначение нормативных

указов, - отмечает Л. А. Окуньков, - обеспечить непрерывность правового регулирования общественных отношений в переходный период. Начиная с осени 1993 года, это обстоятельство подчёркивалось в большинстве указов с ярко выраженным законодательным содержанием».

Исходя из изложенного, мы не можем согласиться с Э. Г. Кочетовым о том, что высшей юридической силой обладают ежегодные послания Президента Федеральному Собранию, «ибо являются конституционными актами, по уровню стоящими выше закона». Как справедливо отмечает Е. В. Колесников, «послание не является нормативным актом, обязательным для граждан и должностных лиц, так как не включает правовые нормы, но, бесспорно, является официальным документом и характеризуется важным социально-политическим звучанием. Оно информирует депутатов, государственных и иных служащих, общественность о задачах, стоящих перед институтами власти и нерешенных проблемах». В то же время следует согласиться с Ю. И. Скуратовым о том, что в ближайшее время должен быть определён правовой режим ежегодного послания Президента России Федеральному Собранию, и предпочтительнее это сделать путём принятия специального федерального закона, в котором должны быть решены вопросы о сроках направления послания, его структуре, способах и порядке реагирования на него Федерального Собрания.

Исходя из того, что среди актов Президента Российской Федерации (указов и распоряжений) источником права может быть только указ, мы считаем, что указы Президента обладают большей юридической силой, чем его распоряжения. Отсюда возможные коллизии между указами и распоряжениями Президента должны решаться в пользу указов. Следует признать, что указы Президента могут вносить изменения и дополнения в

его распоряжения, но не наоборот.

Выявление нормативности указов Президента имеет важное практическое значение для судебного контроля за ними, а также для систематизации законодательства ,органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и предоставления жилых помещений, находящихся в ведении Администрации Президента Российской Федерации.

Действие распоряжений не распространялось на территорию всей страны, поэтому они становились актами локального регулирования, связанные, например, с решением кадровых вопросов , вопросов наградного дела.

Прямого указания на подзаконность как распоряжений, так и указов Президента РФ Конституция России не содержала. «Так или иначе, отсутствие в Конституции РФ 1978 года /в редакции 1991 года/ прямого указания на подзаконный характер распоряжений Президента РФ можно объяснить несовершенством ее редакции , но не особой юридической силой распоряжений Президента РФ».

Распоряжения не должны были содержать предписаний, носящих нормативный характер.

В отличие от них, указы Президента РФ делились на нормативные и ненормативные.

Общепринято нормативным считать акт, рассчитанный на продолжительное время действия и относящийся к неопределенному кругу лиц.

В соответствии со ст. 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР»,отменить указ Президента могли Съезд народных депутатов или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РФ в случае противоречия Конституции и законам РСФСР, решениям

Съезда народных депутатов или Верховного Совета РСФСР.¹

Это обстоятельство дало повод М.А. Митюкову утверждать, что «указам Президента придавался высокий уровень стабильности и относительная самостоятельность от волеизъявления законодателей».²

По мнению других ученых, с которыми нельзя не согласиться, указы рассматриваемого периода имели опережающий характер по отношению к законам. Роль таких указов заключалась в обеспечении непрерывности процесса правового регулирования общественных отношений в переходное время. Поэтому стабильность актов Президента «зависела не столько от наличия специального порядка их отмены, сколько от оперативности законодателя, который восполнял пробелы в законодательстве изданием законов, что, в свою очередь, влекло за собой отмену соответствующего указа Президента».³ Самостоятельность указов от волеизъявления законодателей ставится под сомнение тем, что Конституция и закон о Президенте подчинили указы Президента постановлениям Съезда и Верховного Совета РСФСР.⁴

Таким образом, нормативные указы Президента РФ занимали третье место в правовой системе Российской Федерации /после Конституции и законов. Они не могли изменить Конституцию, законы и решения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.

Институт Президента в России, возникший в борьбе парламентских и президентских начал, стал приобретать все более ярко выраженный

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №7. Ст. 512.

² Конституция, закон, подзаконный акт. М. 1994. С.82.

³ Дмитриев Ю., Журавлев А. Указ. Раб. С.12.

⁴ См.: Там же.

характер государственного института, тяготеющего к классической форме президентской республики.

В октябре 1991 года на заседании пятого /внеочередного/ съезда, народных депутатов РСФСР было принято постановление, предоставившее Президенту РФ право издавать в течение года /до I декабря 1992 года/ указы законодательного характера по вопросам банковской, биржевой, валютно-финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов.¹

Указы подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР, а в период между сессиями - Президиумом Верховного Совета РСФСР в течение семи дней. Если данные указы отклонялись, то парламент должен был рассмотреть их в десятидневный срок уже в качестве законопроекта.

Нельзя не отметить, что акты Президента, касающиеся частной собственности на землю, аренды, приватизации ускорили движение рыночных реформ. Однако подобные действия Президента РФ выходили за рамки его конституционных полномочий как высшего должностного лица и главы исполнительной власти. Президент РФ издал ряд указов - от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы»², от 25 марта 1992 г. «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»³, от 14 июня 1992 г. «Об утверждении

¹ См.: Пятый /внеочередной/ Съезд народных депутатов РСФСР; Стеногр. Отчет. М., 1992. Т.3. С.264-267

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. Ст.53

³ См.: Российская газета. 1992. 28 марта

порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности»¹, от 14 октября 1992 г. «О продаже за приватизационные чеки жилищного фонда, земельных участков и муниципальной собственности»², которые во многом изменили принятый в 1991 г. Земельный кодекс РСФСР. Они приобрели легитимный характер, однако, законодательный орган своего мнения по ним не высказал.

Отметим, что многие указы Президента РФ подвергались проверке со стороны Конституционного Суда России. Отдельные группы депутатов обращались с запросами в орган конституционного контроля, ставя под сомнение конституционность ряда указов высшего должностного лица государства.

Одним из громких в то время было так называемое «дело КПСС»³. Проверялись указы Президента РФ от 23 августа 1991 г. РФ"0 приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР" от 25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР». Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. эти указы были признаны конституционными, за исключением Указа от 6 ноября 1991 г. в части, касающейся роспуска организационных структур

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 2. Ст.1427

² См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 16. Ст 1235.

³ См.: Конституционное право РФ. Сборник судебных решений /Под. Ред. М.И. Кукушкина. СПб. 1997. С.8.

коммунистических партии применительно к первичным организациям, образованным по территориальному принципу, поскольку они сохраняли свой общественный характер и не подменяли собой государственные структуры¹.

Указ Президента РФ от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» был признан неконституционным Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 января 1992 г., согласно которому Президент РФ превысил предоставленные ему полномочия, выйдя за рамки установленного в Российской Федерации разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления РФ².

Поэтому 15 января 1992 г. Президент России издал Указ, которым признал утратившим силу Указ от 19 декабря 1991³.

Дополнительные полномочия Президент РФ активно использовал до начала работы седьмого Съезда народных депутатов РСФСР. Как известно, к этому времени резко обострились отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти.

На седьмом Съезде народных депутатов РСФСР парламент попытался изменить конституционный баланс в свою пользу путем внесения поправки в Основной Закон. Действительно, с точки зрения формально-юридических норм позиция Съезда был сильнее, но было очевидно, что поставившие его под свой контроль силы, вдохновляются не высокими соображениями права, а стремлением вырвать, наконец, власть из рук Президента⁴

Президент РФ 20 марта 1993 г. выступил по радио и телевидению с

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. №4-5.

² См.: Там же. №1.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 4. Ст.172.

⁴ См.: Шейнис В.Л. Тернистый путь Российской Конституции //Государство и право. 1997. №12. С.56

обращением «К гражданам России», где заявил о подписании Указа об особом порядке управления до преодоления кризиса власти, в соответствии с которым решения органов и должностных лиц, направленные на отмену и приостановление актов Президента и постановлений Правительства, не имеют юридической силы.

Введение особого порядка управления, изменение разграничения компетенции между федеральными органами, отказ от верховенства закона, придание приоритета указам Президента, непосредственная подотчетность глав исполнительной власти Президенту и Правительству - все это однозначно и противоречило Конституции РФ, Федеративному договору и ряду законов РФ¹.

Такая мера, на наш взгляд, была предпринята Президентом ради сохранения курса реформ и дальнейших демократических преобразований в России. Заметим, что данное обращение не было юридически оформлено и выглядело, скорее, как политическая реакция на сопротивление противоборствующей стороны.

В одном государственном механизме сосуществовали и противостояли друг другу два несовместимых начала. Новое - президентская власть, и старое - строгая иерархия системы Советов.²

Президент РФ издавал указы законодательного характера не на пустом месте, а на базе, прежде всего, Декларации о государственном суверенитете, принятой 12 июня 1990 г., и действующих законов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, а также союзных законов, не

¹ Белкин А.А. Дело о Президентском обращении к народу 20 марта 1993 г. //Правоведение. 1994. №3. С.51.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию. Российская газета. 1996. 27 февраля

противоречащих Конституции России.

Обстоятельства требовали, как нам кажется, продлить полномочия Президента РФ по изданию указов, имеющих силу закона при условии обязательного рассмотрения их Верховным Советом. Если бы указы появлялись как акты делегированного законодательства, парламент, давая им оценку, должен был бы считаться с ними при разработке и принятии законов. Однако этого не было сделано. Именно поэтому, судьба основного массива актов высшего должностного лица страны не решена до сих пор, хотя многие из них были в свое время отменены, либо изменены Президентом РФ.

Во второй половине 1993 г. политическое противостояние на федеральном уровне достигло критической точки. Ради сохранения реформистского курса, отмечает Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию 1990 г., «оставалась единственная возможность - прекратить полномочия Депутатов, а тем самым формально поступить вопреки отдельным положениям действовавшей тогда Конституции».

В этой связи был издан Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» №1400, которым прекратила деятельность Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, прерваны заседания Конституционного Суда РФ, приостановлено действие отдельных статей Конституции РФ и законов, и начат процесс формирования нового представительного органа государственной власти - Федерального Собрания¹.

Отвлекаясь от легитимности рассматриваемого указа, отметим, что в

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №39. Ст. 3597.

период с 21 сентября по 25 декабря 1993 г., он внес радикальные изменения в расстановку политических сил и государственных институтов в России. Заключением Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. действия и решения Президента РФ были признаны неконституционными¹. Тем не менее, Президент РФ издает Указ №1609 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» от 7 октября 1993 г.², устанавливая, что все правовое регулирование, отнесенных к ведению Съезда и Верховного Совета вопросов, до созыва Федерального Собрания осуществляется Президентом посредством его указов.

Первоначально вышеупомянутые указы предлагалось вынести на рассмотрение Федерального Собрания РФ, однако и этого не было сделано. Кстати, процедура утверждения указов со стороны какого-либо органа, действующей Конституцией не предусмотрена. Глава государства может вносить в Государственную Думу законопроекты, а не свои акты³.

Период санкционированного «указного нормотворчества» длился фактически до начала работы нового парламента. Указы Президента РФ вступали в силу с момента их подписания, хотя во многих из них присутствовал пункт о внесении таковых на рассмотрение Федерального Собрания, которого в тот момент еще не было.

Отметим, что, например, Указы от 14 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах» и от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. №6.

² См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №41. Ст.3919

³ См.; Колесников Е.В. Указ Президента как источник конституционного права России. Конституционное право России. Межд. Науч. сб. Вып. 2. Саратов. 1996 С.145

проведении земельной реформы» были изданы в соответствии с Указом от 7 октября 1993 г. «О

правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы», который, как известно, издавался на основании Указа №1400.

В связи с принятием действующей Конституции Российской Федерации, Президент РФ издал Указ от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» с Приложением № 1, которым признавались утратившими силу ряд указов Президента РФ, а именно: Указ от 21 сентября 1993г. №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», за исключением п.п. 4-8, 13; Указ от 25 сентября 1993 г. № 1452 «Об ответственности лиц, противодействующих проведению поэтапной конституционной реформы». Указ от 7 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». Указ от 11 октября 1993 г. № 1625 «О внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период»¹.

Остальные акты Президента, принятые им с 21 сентября по 25 декабря 1993 г., так и не получили оценки не только Федеральным Собранием, но и самим Президентом РФ. Объективно оценить нормотворческую деятельность Президента рассматриваемый период может только Конституционный Суд РФ. Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., существенно расширила полномочия российского Президента. Согласно ч.1 ст. 80 Основного закона Президент

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №52. Ст. 5085. №39. Ст. 3610. №42 Ст.3993

стал главой государства.

Начало работы нового парламента России датируется 12 января 1994 г. Получается, что общественные отношения, нуждавшиеся в законодательном оформлении, снова оказались без «присмотра». Поэтому Президент РФ издавал правовые акты по вопросам компетенции парламента.

Согласно действовавшей Конституции РФ, правовые акты Президента должны были иметь подзаконный характер. Тем не менее, конституционный кризис 1991-1993 годов привел к тому, что Президент, вопреки Основному закону, стал издавать указы по вопросам законодательного регулирования. Президент РФ, издавая указы, имеющие силу закона, должен был бы одновременно с этим выступать с законодательной инициативой в парламент. Временный же указ прекращал бы свое действие с момента вступления в силу соответствующего федерального закона. Данные полномочия должны регламентироваться Основным законом РФ, поскольку без конституционного закрепления рассматриваемой прерогативы Президента, нарушается как принцип разделения властей, так и принцип верховенства Конституции федеральных законов, что неприемлемо при построении демократического правового государства.

§2 Классификация и виды правовых актов Президента Российской Федерации.

Конституция РФ 1993 г. закрепила наряду с другими важнейшими демократическими принципами принцип «разделения властей». Его смысл состоит, прежде всего, в недопущении концентрации всей власти в одной из ее ветвей, установления ее диктатуры, с другой стороны - в определении функций каждой из ветвей власти, проведении их разграничения, а также в определении полномочий и компетенции образующих их органов¹.

Президенту России отводится особая роль в механизме государственной власти, а следовательно и особая компетенция, определяемая Конституцией РФ. Она охватывает все аспекты государственной деятельности и носит комплексный характер.

Существуют различные классификации полномочий Президента РФ². Самой распространенной является дифференциация их по сферам общественной и государственной жизни.

Можно также утверждать, что большая часть функций главы государства реализуется посредством издания им правовых актов.

Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент России издает указы и распоряжения, которые не должны противоречить Основному и федеральным законам. О подзаконности данных актов прямо не говорится, но в научной литературе их подзаконный характер признается очевидным

¹ См.: Правовой статус Президента РФ С.46. ; Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе РФ. Автореф. дис. докт. юрид. наук Екатер. 1998.

² См.: например, Козлова К.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России М. 1995 С.332-336

большинством юристов¹. Высказывается резонное предложение указать на обязательное соответствие всех актов Президента РФ основополагающим источникам права, непосредственно закрепив это в российской Конституции² Однако существует совершенно противоположная точка зрения, допускающая возможность издания Президентом РФ правовых актов, восполняющих пробелы в законодательстве.

Необходимо выяснить в чем же состоит различие между указами и распоряжениями.

Традиционно первое место по значимости отводится указам. Они, в свою очередь, подразделяются на нормативные и индивидуальные /правоприменительные/. По мнению А.А. Белкина, такая классификация правовых актов, является весьма упрощенной и «заранее ограничивает возможности конституционной охраны»³. Возможно, но по юридическим свойствам более точно размежевать указы Президента РФ представляется довольно затруднительным. В научной литературе нормативный правовой акт характеризуется как официальный документ правотворчества компетентного органа, содержащий юридические нормы⁴.

Определение понятия нормативного правового акта неоднократно давалось в инициативных проектах закона о нормативных правовых актах Российской Федерации в 1992, 1993, 1995, 1997, годах. Последний проект, опубликованный в 1999 г., Ст.2 (нормативно-правовым актом считается

¹ См.: Конституция, закон, подзаконный акт. М.1994. С.86. Радченко В.И. Указ. Раб. С.64; Баглай М.В. Конституционное право РФ. М.1997. С. 413.

²См.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов. 1998. С.107.

³Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб. 1995. С.173.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. М.1982. С.201. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.1995. С.240.

письменный, официальный документ, принятый в определенной федеральным законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение). Нормативные указы Президента РФ содержат нормы права, регулируют разнообразные сферы общественной жизни, имеют общеобязательный характер, правоприменительные - носят индивидуально-разовый характер и принимаются по конкретным вопросам управления¹ Таким образом, нормативный указ Президента РФ - это юридический акт главы государства, содержащий в себе общеобязательные правила поведения, направленный на урегулирование широкого круга общественных отношений, рассчитанный на постоянное, либо длительное действие и адресованный неопределенному кругу субъектов.

Ненормативный /правоприменительный/ указ представляет собой форму выражения властных полномочий Президента РФ по конкретным вопросам, рассчитан на однократную реализацию и всегда персонифицирован.

Согласно п.3 распоряжения Президента РФ от 5 февраля 1993 г. «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации», ненормативные указы издаются по вопросам, касающимся назначения и освобождения от должности руководителей исполнительной власти и администрации Президента РФ, приобретения гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения классов чинов,

¹ См.: Теория государства и права /Под ред. М.Н. Марченко М., 1999. С.355.

почетных званий, высших воинских и специальных званий, помилования и др¹.

Встречаются указы, которые включают в себя как нормативные, так и индивидуальные предписания. Это, так называемые, комплексные указы издаваемые большей частью в социально-экономической сфере. Например, Указ от 29 июня 1998 г. «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» содержит общие положения и конкретные поручения Правительству РФ - в месячный срок принять решение по поставленным задачам.

Вопрос, касающийся классификации указов, нуждается во всестороннем анализе, поскольку на сегодняшний день в научной литературе ему уделено недостаточно внимания.

Среди всего многообразия указов, по мнению Л.А. Окунькова, четко прослеживаются следующие разновидности:

а/ указы исполнительного характера, определяющие порядок практической реализации федеральных законов;

б/ директивные указы, состоящие преимущественно из поручений Правительству, другим органам исполнительной власти;

в/ программно-политические указы, издаваемые в целях реализации ч.3 ст.80 Конституции РФ /определение основных направлений внутренней и внешней политики/;

г/ нормативные указы - указы «в собственном смысле», устанавливающие новые самостоятельные юридические нормы под условием не противоречия законам. Представленная дифференциация требует более

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №7. Ст.598

детального рассмотрения.

Так, реализуя Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Президент РФ издал два указа от 1 июня 1998 г.: «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы»¹ и «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности в Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы». Аналогичным примером служит Указ от 23 июня 1998 г. «Об утверждении Положения о порядке выдачи удостоверений федеральных судей, судьям, назначаемым Президентом Российской Федерации», изданный в целях реализации Федерального закона «О статусе судей Российской Федерации»². Вторая группа указов представляет собой наиболее распространенный вид официальных актов Президента РФ. Президент должен действовать достаточно избирательно, давая указания Правительству РФ и федеральным министерствам по сферам их деятельности. Это касается случаев, когда издаются указы, напрямую регулирующие вопросы, относящиеся к компетенции Правительства РФ. В Послании Федеральному Собранию 1997 года глава государства заявил, что «исполнительная власть оказалась неспособной работать без президентского окрика», постоянно ждет указаний и поручений³, поэтому Президент РФ вынужден издавать директивные указы, вмешиваясь в компетенцию Правительства. Формула директивного управления, как

¹ См.: СЗ РФ 1998. №23. Ст.2501, 2502

² Там же. №26. Ст 3064.

³ Российская газета. 1997. 7 марта.

правило , заключается в словах: «считать необходимым», «признать», «поручить», «определить», «обеспечить». На наш взгляд, целесообразнее было бы использовать рекомендации и предложения в адрес Правительства РФ, которое, в свою очередь, должно было бы действовать более инициативно и самостоятельно. Но, с другой стороны, статус главы государства позволяет давать федеральному Правительству подобные указания. Напомним, что, согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены главой государства. Третья разновидность - акты программно-политического характера. Они занимают главное место в правотворческой деятельности главы государства и в большинстве своем утверждаются указами. Положение российского Президента обязывает заниматься разработкой, реализацией своего политического курса и контролировать его исполнение. Позиция главы государства отражается в концепциях, доктринах, стратегиях, программах и посланиях. «В них, как правило, отсутствуют нормативные установления и преобладают программно-политические установки»¹.

Согласно п. «з» ст. 83 Конституции РФ, Президент утверждает военную доктрину государства. Этот документ представляет собой систему официальных взглядов по военным вопросам. «Основные положения военной доктрины Российской Федерации» были утверждены Указом Президента РФ от 2 ноября 1993 года².

Существует мнение о целесообразности отнесения рассматриваемых

¹ Окуньков Л.А. Указ. Раб. С.17.

² См.: САПП РФ. 1993. №13. Ст.1107

полномочий главы государства к прерогативам Государственной Думы, не исключая участие Президента РФ Безусловно, данная точка зрения заслуживает внимания, однако ч. 3 ст. 80 Основного закона России гласит: Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, следовательно, он вправе выработать и представить свое видение основных направлений, в том числе и в военной сфере. Правом и обязанностью Государственной Думы будет реализация , конкретное воплощение поставленных задач в жизнь путем разработки и принятия соответствующих законов, либо внесения изменений в уже действующие законы / «О безопасности», «Об обороне»/. К программно-политическим актам российского Президента относятся также Концепция национальной государственной политики РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г., Основные положения региональной политики в России, изложенные в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г¹.

Большой удельный вес в правотворчестве главы государства занимают президентские программы. Для их организационного обеспечения в Администрации Президента РФ было создано специальное подразделение - Центр президентских программ , статус которого определялся Указом Президента РФ от 7 апреля 1994 г² Центр, в соответствии с поручениями Президента, формировал программы, разрабатывал предложения по их корректировке, готовил рекомендации об использовании инвестиций в президентские программы, о налоговом и таможенном регулировании их реализации, проводил предварительную экспертизу всех программ, определяя значимость каждой. На сегодняшний

¹ СЗ РФ. 1996. №25 Ст. 3010, № 23. Ст. 2756

² См.: САПП РФ. 1994. №15. Ст.1177

день функции этого Центра переданы Экономическому Управлению Президента РФ в связи с очередной реорганизацией Администрации главы государства¹

Нужно отметить, что президентский статус присваивается как новым, так и уже действующим федеральным программам. Наличие такового, безусловно, влияет на судьбу общегосударственных программ и в первую очередь на их финансирование. Поэтому, президентский статус не только присваивается, но и снимается - в зависимости от актуальности программы² Однако окончательная доработка и реализация программ возложена на Правительство РФ.

В 1996 году был принят Федеральный закон «О перечне федеральных целевых программ и ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 1996 год». Этот перечень насчитывает 35 программ, шесть из которых имеют статус президентских³.

В соответствии с законом «О поставках продукции для "федеральных государственных нужд» осуществляется финансовое обеспечение президентских программ за счет федерального бюджета, средств российских и иностранных инвесторов, резервов предприятий, участвующих в реализации программ. Кроме того, могут создаваться специальные фонды. Деятельность фонда президентских программ регламентирована Указами Президента РФ от 21 ноября 1994 г. «О фонде президентских программ» и от 13 июня 1995 г. «Об обеспечении деятельности фонда президентских

¹ См.: Указ Президента РФ от 12 февраля 1998г. «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ. СЗ РФ 1998. №7. Ст. 827.

² См.: напр., Указ Президента РФ от 30 января 1999г. «О признании утратившими силу некоторых указов Президента РФ.// Российская газета. 1999. 4 февраля.

³ См.: СЗ РФ. 1996. №35. Ст.4138.

программ»¹.

По своему содержанию программы очень разнообразны. Только в 1996-1997 годах были утверждены: президентская программа «Мобильный комплекс»; федеральная целевая программа развития гражданской авиационной техники России до 2000 года ; государственная программа обеспечения защиты государственной тайны в Российской Федерации на 1996-1997 г.г.; комплексная программа мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров; программа развития газификации Центрально-Черноземного региона; федеральные целевые программы «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации», «Свой дом», «Жилище», «Российские верфи» /1996-2000 годы/, «Развитие газификации России на 1996-2000 годы», многочисленные дополнения к президентской программе «Дети России» и десятки других целевых программ.

Анализируемые программы, концепции, доктрины являются основной формой реализации конкретных полномочий Президента РФ как главы государства в различных областях государственной и социально-экономической жизни. Их необходимость и целесообразность прямо вытекает из положений Конституции РФ и федеральных законов.

Ст. 84 п. «е» Конституции России предусматривает издание еще одной особой разновидности актов главы государства программно-политического характера - ежегодные послания Федеральному Собранию. Вопрос о роли, статусе, правовой силе послания - один из самых сложных в конституционной теории и практике.

Этот институт закреплен в основных законах зарубежных государств.

¹ Там же. №31. Ст.3248.

Например, Президент США «дает по необходимости Конгрессу информацию о положении дел в Союзе и рекомендует к рассмотрению Конгресса такие меры, которые, по его суждению, необходимы и целесообразны»¹. Фактически Конституция США наделяет Президента Америки правом /и обязанностью/ обращаться к Конгрессу с посланиями, каждое из которых «содержит не только анализ той либо иной ситуации внутри - или внешнеполитического характера, но и соответствующие законодательные предложения». Конституция Французской Республики закрепляет за Президентом полномочия по обращению с посланиями к Парламенту и нации о существенных угрозах государственности и о принимаемых мерах². Рассматриваемый документ оговаривает ключевые направления государственной политики во всех сферах экономической, социальной и общественной жизни, укрепления государственности и общественно-политического единства общества, формулирует конкретные задачи органов и управления³.

Темы ежегодных посланий Президента РФ зависят от политической ситуации в стране .В 1994г. «Об укреплении Российского государства»; в 1995 г. - «О действенности государственной власти в России»; в 1996 г. - «Россия, за которую мы в ответе»; в 1997г. «Порядок во власти - порядок в стране»; в 1998г. - «Общими силами - к : подъему России /О положении в стране и основных направлениях политики • Российской Федерации/»; в 1999 г. - «Россия на рубеже эпох».

А вот послание Президента России Владимира Путина к Федеральному собранию 2000 года «Назову самые острые проблемы. стоящие перед страной. Уже несколько лет численность населения страны в

¹ США: Конституция и законодательные акты /Под ред. О.А.Жидкова М.1993. С.37.

² Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1985. С.99

³ См.: Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М.1998. С.268.

среднем ежегодно уменьшается на 750 тысяч человек. И если верить прогнозам, уже через 15 лет россиян может стать меньше на 22 миллиона человек. Если нынешняя тенденция сохранится, выживаемость нации окажется под угрозой. Другой серьезной проблемой продолжает оставаться экономическая слабость России. Корни многих наших неудач — в неразвитости гражданского общества и в неумении власти говорить с ним и сотрудничать. Сегодня назрела необходимость в подготовке закона о партиях и партийной деятельности. Возможно, и кандидатов на пост главы государства должны выдвигать только общественно-политические объединения.

В становлении гражданского общества исключительную роль играют средства массовой информации. Свободная пресса в России состоялась, Однако российские средства массовой информации, как и общество в целом, пока еще находятся в стадии становления. Какое общество, какая власть - такая у нас и журналистика. Журналистская свобода превратилась в лакомый кусок для политиков и крупнейших финансовых групп, стала удобным инструментом меж клановой борьбы. Поэтому мы обязаны гарантировать журналистам реальную, а не показную свободу, создать в стране правовые и экономические условия

для цивилизованного информационного бизнеса.

К приоритетам в экономической политике. С одной стороны, сегодняшние показатели — отчасти результат благоприятной внешнеторговой конъюнктуры. С другой начинает меняться поведение предприятий, субъектов рынка, они все более ориентируются на платежеспособный спрос, снижают издержки производства. В то же время есть опасность, что эти тенденции не смогут закрепиться. Проблемы заключаются в чрезмерном вмешательстве государства в те сферы, где его не должно быть, и в отсутствии там, где оно необходимо. Неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса,

Мы стали заложниками модели экономики, основанной на популистской политике. Наша стратегическая линия такова: меньше администрирования, больше предпринимательской свободы. Нам не добиться устойчивого развития без подлинно независимого суда и действенной системы правоохранительных органов.

Во-первых, следует обеспечить защиту прав собственности. Государство будет гарантировать ступ акционеров к информации о деятельности предприятий, ограничивать возможности «размывания» их капитала, увода активов. Должны быть защищены имущественные права граждан, обеспечивать гарантии их собственности на жилье, на земельные участки, банковские вклады.

Второе направление - обеспечение равенства условий конкуренции. Поэтому следует отменить все необоснованные льготы и преференции, прямые и косвенные субсидии предприятиям. Третье направление - освобождение предпринимателей от административного гнета. Надо обеспечить применение законов прямого действия, свести к минимуму ведомственные инструкции, устранить двойственность толкования нормативных актов.

Четвертое направление - снижение налогового бремени. Первый шаг по реформированию налоговой системы сделан.

Пятое направление - развитие финансовой инфраструктуры. Банковская система должна быть расчищена от нежизнеспособных организаций. Следует обеспечить прозрачность банковской деятельности.

Шестое направление - реалистичная социальная политика. Политика всеобщего государственного патернализма сегодня экономически невозможна и политически нецелесообразна.

Мы убедились, нерешительность власти и слабость государства сводят на нет экономические и другие реформы. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой. Мы настаиваем на единственной диктатуре — диктатуре Закона. Мотором

нашей политики должны стать инициативные и ответственные федеральные органы исполнительной власти. Но без согласованной работы с региональными и местными властями федеральные органы власти ничего не добьются.

Нужно признать — в России федеративные отношения не построены и не развиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Крайним примером нерешенных федеративных проблем является Чечня. Ситуация в республике осложнилась до такой степени, что ее территория стала

плацдармом для экспансии в Россию международного терроризма. Исходной причиной здесь также было отсутствие государственного единства. И лишь контр-террористическая операция смогла отвести угрозу распада России.

Одним из первых наших шагов по укреплению федерализма стало создание федеральных округов и назначение в них представителей президента России. Суть этого решения — не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма.

Второй наш шаг определяет возможность федерального вмешательства в ситуации, когда органами власти на местах попираются Конституция России и федеральные законы, нарушаются единые права и свободы граждан России. Федеральная власть, президент России должны иметь правовую возможность навести здесь порядок. И руководители регионов должны иметь право влиять на местные органы власти, если они принимают неконституционные решения, попирают свободы граждан.

Наш следующий шаг - реформа Совета Федерации. Изменение принципов формирования Совета Федерации ставит вопрос об организации постоянного диалога руководителей субъектов Российской Федерации и

главы государства по основным проблемам государственной жизни. Такой формой может стать Государственный совет при президенте России.

Сегодня мы прежде всего ставим задачу наведения порядка в органах власти. Но это - не конечная цель, а лишь самый первый этап государственной модернизации. Главными задачами являются: совершенствование политической системы и строительство эффективного государства как гаранта стабильного общественного развития, гаранта соблюдения прав личности; фактическое выравнивание возможностей субъектов Федерации в целях обеспечения граждан страны всей полнотой политических и социально-экономических прав: создание правовых гарантий развития российской экономики как экономики свободного предпринимательства и деловой инициативы граждан.»

Согласно ст.5 Закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации от 20 июня 1995 г. ежегодные послания Президента РФ должны содержать специальный | раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу. В остальном, документы структурируются по усмотрению главы государства. Этим же Законом установлены требования, предъявляемые к первому посланию Президента РФ после вступления его в должность в результате всенародных выборов. В него обязательно включается концепция социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу /от 3 до 5 лет/ с ежегодной корректировкой.

Дискуссионным считается вопрос о юридической силе посланий российского Президента. Существует мнение, что послание - нормативный акт, по своей силе приравняемый к закону. Прямо противоположную позицию

отстаивает Е.В. Колесников, утверждая, что послание - это официальный Документ, который «не является нормативным актом, обязательным для граждан и должностных лиц, так как не включает правовые нормы».

Нейтральной точки зрения придерживаются правоведы, полагающие, что Президентские послания носят характер политического акта с элементами распорядительных функции. Они служат ориентиром законодательной деятельности парламента. В то же время по отношению к федеральному Правительству их императивность очевидна. По нашему мнению, наиболее приемлемо последнее суждение, потому что Президент РФ в сфере исполнительной власти обладает обширными полномочиями /п.п. «а», «б», «в», «д» ст. 83 Конституции РФ/, из которых вытекает его право выступать с директивными установками по отношению к Правительству. Послание 1997 года- яркий тому пример. В нем определяются не только приоритетные задачи, но и сроки их исполнения и отчетности: «в трехмесячный срок разработать программу сокращения бюджетного дефицита...»; «в трехмесячный срок разработать программу жилищно-коммунального хозяйства...».

Федеральное Собрание - составная часть демократического механизма власти и не считаться официальными взглядами главы государства оно не может, поэтому заявленные президентские позиции влияют на составление плана законопроектных работ парламента. Не было случая, чтобы российский парламента каким-либо образом не отреагировал на выступления Президента РФ. Оценивая, к примеру, Послание 1996 года, Рыжков В. заявил: «Наша фракция в самое ближайшее время проанализирует содержание Послания, возьмет под свой контроль исполнение задач, которые касаются Государственной Думы и Правительства

Таким образом, ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию является политико-правовым документом, обязательным для рассмотрения парламентом и исполнения федеральным Правительством.

Например, по реализации Послания 1994 года Правительство РФ приняло ряд постановлений. Воплощая в жизнь директивы Послания 1997 года, Председатель Правительства РФ осветил на страницах печати порядок и темпы их выполнения.

На наш взгляд, существует необходимость в специальной правовой регламентации юридической природы ежегодного послания Президента РФ /предпочтительнее в виде федерального закона/, которая позволит снять неопределенность в этом вопросе.

Политическая практика зарубежных стран знает несколько видов президентских посланий. В США «Послание о состоянии Союза» , «Послание о бюджете» направляются Конгрессу в начале каждой сессии, к 20 января каждого года Президент обязан сделать доклад Конгрессу о состоянии экономики страны. Плюс ко всему, Президент может обращаться и к населению Америки. В конституциях республик Армения /ст.55 п.1/, Беларусь /ст.83 п.п. 10, II/, Грузии /ст.73 п.5/, Украины /ст. 106 п.2/ закрепляется право президентов обращаться с посланиями к народам и парламентам своих государств¹.

В особую подгруппу рассматриваемой категории актов можно выделить различного рода декларации, подписываемые российским Президентом и главами других государств, но они тяготеют к международному праву.

¹ См.: СЗ РФ. 1995. №№. 15, 28, 34, 39, 45, 48.

Общеизвестно, что Президент РФ периодически выступает с радио обращениями к российским гражданам. Эти обращения касаются самых различных сфер жизни общества. Из них россияне узнают о работе органов государственной власти, о социально-экономических проблемах, о борьбе с коррупцией, о взаимоотношениях Федерации и ее субъектов и др. По нашему мнению, радио обращения Президента РФ можно было бы именовать посланиями народу России, так как в них подводятся итоги работы властных структур, поднимаются насущные проблемы и предлагаются пути их разрешения. Добавим, что тексты радио обращений публикуются в «Российской газете». Поэтому целесообразно закрепить на конституционном уровне возможность Президента РФ обращаться с посланиями к российским гражданам.

Значимость президентских обращений бесспорна, поскольку они, как и все вышеперечисленные акты, направлены на урегулирование разнообразных общественных отношений. Еще одна классификация указов Президента РФ предлагается А.В. Мицкевичем:

1/ указы по собственной компетенции главы государства /акты, регламентирующие вопросы гражданства, утверждающие военную доктрину, ре - организующие президентский аппарат/;

2/ указы, содержащие нормы, которые расходятся с Конституцией РФ и федеральными законами в частности, Указ Президента РФ «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» от 14 июня 1994г./;

3/ указы, издаваемые по предмету ведения законодательного органа¹.

¹ См.: Мицкевич А.В. Закон в переходный период: опыт современной России. «Круглый стол журнала»//Государство и право 1995. №10 С.40.

Последняя разновидность указов нуждается в самостоятельном исследовании и будет нами рассмотрена позднее.

Не умаляя значения предложенных классификаций указов, а развивая и дополняя их, попытаемся дифференцировать правовые акты Президента РФ в зависимости от компетенции, которой он обладает. В этой связи, акты главы | государства можно условно подразделить на: / издаваемые в целях реализации внутренних и внешних функций, постоянные и временные, единоличные и совещательные. Указы «внутреннего» характера регулируют ключевые отношения в социально-экономической сфере, государственного строительства, затрагивают многие отрасли российского законодательства. В 1998 году Президент РФ издал примерно восемьсот указов. Их предметная дифференциация выглядит следующим образом:

- по конституционному законодательству, в том числе по защите конституционных прав граждан, законодательству о субъектах Федерации и местном самоуправлении было издано 9 указов;

- по вопросам законодательства о труде, о том числе трудоустройства, оплаты труда, пенсионного обеспечения, социального страхования - 7 указов;

- по вопросам финансового права, в том числе финансового контроля, 58;

- кредитных отношений, налогов и сборов, банковской деятельности - 15 указов;

- в сфере науки, образования и культуры - 5 указов.

Преобладают указы, регламентирующие структуру и полномочия федеральных органов исполнительной власти и президентской Администрации. Таковых в 1998 году насчитывалось около 300 указов.

Внешнеполитические функции главы государства реализуются посредством издания указов, касающихся назначения послов и представителей в другие государства, поручений должностным лицам по принятию международных обязательств от имени России, формирования системы Министерства иностранных дел РФ, предоставления гражданства и политического убежища.

Важнейшим полномочием в этой сфере является подписание Президентом РФ международных договоров и ратификационных грамот /п.п. «б», «в» ст. 86 Конституции РФ/. Здесь роль главы государства переоценить трудно.

Начнем с того, что рекомендации о заключении международных договоров представляются в зависимости от характера затрагиваемых вопросов на рассмотрение Президента РФ, который, согласно ч.2 ст. 8 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»¹, в месячный срок дает ответ на рекомендацию.

Во-вторых, предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации представляются Президенту Министерством иностранных дел РФ /при необходимости они согласовываются с другими органами исполнительной власти/.

Решения о принятии таких предложений выносятся главой государства в форме распоряжений.

Подписание означает либо стадию заключения договора, либо форму выражение согласия России на обязательность для нее международного договора /п. «в» ст. 2 Закона «О международных договорах Российской Федерации»/. Акт подписания договора Президентом РФ, не требующего

¹ См.: СЗ РФ. 1995. №29. Ст 2757

ратификации парламентом, является окончательной стадией заключения международного соглашения. Если договор подлежит ратификации, то принимается федеральный закон о ратификации международного договора, который, в соответствии с Конституцией РФ, подписывается Президентом /п. 2 ст. 17 Закона «О международных договорах Российской Федерации»/.

Президент, играя решающую роль в заключение международных договоров, оказывает серьезное влияние на право страны, частью которого договоры являются. Вместе с тем он обеспечивает исполнение федеральных законов. Но «следует учитывать, что ни один государственный орган, включая Президента Российской Федерации, по собственному усмотрению не может подписывать, а, тем более, вводить в качестве действующего права на территории Российской Федерации международный договор, устанавливающий иные правила, чем предусмотренные законом»¹.

Подписание ратификационной грамоты представляет собой один из этапов процедуры ратификации. На основании федерального закона о ратификации договора, главой государства подписывается ратификационная грамота, затем скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел РФ /ст. 18 Закона «О международных договорах Российской Федерации»/.

Действия, санкционирующие введение международных договоров в силу, имеют две стороны - внутригосударственную и международную, которые

Подписание означает либо стадию заключения договора, либо форму

¹ Литовченко О.И. Нормы международного и внутригосударственного права: механизмы применения и конфликты. Права человека в России и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Саратов 1997. С.46

выражения согласия России на обязательность для нее международного договора /п. «в» ст. 2 Закона «О международных договорах Российской Федерации»/. Акт подписания договора Президентом РФ, не требующего ратификации парламентом, является окончательной стадией заключения международного соглашения. Если договор подлежит ратификации, то принимается федеральный закон о ратификации международного договора, который, в соответствии с Конституцией РФ, подписывается Президентом /п. 2 ст. 17 Закона «О международных договорах Российской Федерации»/. выражаются в разных правовых формах и документах.' Таким образом, Президент РФ, подписывая федеральный закон, подтверждает внутригосударственную значимость международного договора, а подписывая ратификационную грамоту, он выражает окончательное согласие России на обязательность для нее договора, поскольку далее проводится обмен грамотами /при заключении двусторонних договоров/, либо передача их на хранение депозитарию /при многосторонних, договорах/.

Указы «постоянные» издаются Президентом РФ на всех этапах его деятельности, «временные» - для решения определенной задачи, имеющей, как правило, чрезвычайный характер. К последней разновидности можно отнести указы о введении на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения в случаях агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии и чрезвычайного положения с незамедлительным сообщением об этом обеим палатам Федерального Собрания /ст. ст. 87, 88 Конституции РФ/. Режимы военного и чрезвычайного положений должны быть определены федеральными конституционными законами, на сегодняшний день еще не принятыми.

Однако действуют нормы законов «О чрезвычайном положении», «Об обороне»¹, различные международные обязательства России, требования которых глава государства должен соблюдать. Конституция, законы и иные правовые акты, регулирующие публичные и частные отношения в режиме особого функционирования государственных властей устанавливают правовые границы допустимых отступлений от нормального действия Конституции. В этой связи особый режим функционирования государственной власти вводится Президентом РФ на ограниченный срок, следовательно, и его указы действуют в строго определенный промежуток времени. К указам временного характера, по нашему мнению, можно отнести правовые акты, содержащие формулу «до урегулирования вопроса Федеральным законом», Поскольку они издаются по предметам ведения законодательного органа и утрачивают силу после принятия соответствующего закона. Примером данной разновидности служит Указ Президента РФ от 4 мая 1998 г. «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации»².

Деление полномочий Президента РФ на «собственные» и полномочия, нуждающиеся в дополнительном подтверждении со стороны других государственных органов, позволяет нам дифференцировать указы главы государства на «единоличные» и «совещательные».

Осуществляя «собственную» компетенцию, Президент РФ издает указы по вопросам:

- формирования Совета безопасности;
- формирования Администрации Президента и ее структурных

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. №22 Ст.773.

² См.: СЗ РФ. 1998. №18. Ст.2021

подразделений;

- назначения и освобождения полномочных представителей Президента;
- назначения и освобождения высшего командования Вооруженных сил;
- предоставления гражданства, выхода из гражданства, его восстановления;
- предоставления политического убежища;
- награждения государственными наградами;
- присвоения почетных званий, высших воинских и высших специальных званий;
- назначения сулей федеральных судов /кроме высших судебных органов Федерации/;
- установления памятных дней;
- утверждения реестра государственных должностей федеральных государственных служащих;
- объявления призыва граждан на военную службу и увольнение в запас отдельных категорий военнослужащих, выслуживших установленные сроки службы;
- отмены актов Правительства РФ и приостановление актов органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- назначения выборов в Государственную Думу и ее роспуска;
- назначения Референдума РФ;
- создания совещательных и консультативных органов при главе государства;
- установления дополнительных гарантий социальной защищенности отдельных категорий граждан и должностных лиц;
- объявления траура;
- помилования.

«Совещательные» указы издаются по вопросам, которые требуют сог-

ласования с определенными органами власти. Это касается:

1/ назначения Председателя Правительства - с согласия Государственной Думы /п. «а» ст. 83 Конституции РФ/;

2/ назначения и освобождения от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров - по предложению главы Правительства/п. «д» ст. 83 Конституции РФ/;

3/ назначения и отзыва дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях - после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания РФ /п. «м» ст. 83 Конституции РФ/.

Основной закон России не предусматривает института контрассигнатуры - специального удостоверения действительности акта главы государства со стороны других должностных лиц - либо Председателя Правительства, либо отдельных министров. К примеру, некоторые решения президентов Франции и Польши должны быть контрассигнованы главой Правительства, а в отдельных случаях - министрами, ответственными за их выполнение. По Конституции Италии (ст. 69) акты главы государства контрассигнуются все без исключения

В нашей стране указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положений подлежат рассмотрению и утверждению большинством голосов от общего числа депутатов Совета Федерации Федерального Собрания РФ в срок, не превышающий 72 часов с момента их представления¹. Рассматриваемые указы прямо затрагивают основные права и свободы граждан и порядок их реализации, жизненные интересы Центра и регионов безразличны российской и международной общественности.

¹ См.: СЗ РФ 1996. №7. Ст. 655; №16. Ст.1774

Здесь имеет место не простое согласование Президентом РФ этого вопроса с верхней палатой парламента, а необходимость утверждения установления особого режима управления представителями субъектов Российской Федерации. Если Совет Федерации принимает решение о не утверждении указа, то действие последнего прекращается.

Кроме того, как было сказано выше, Президент РФ подписывает ратификационные грамоты, которые затем скрепляются его печатью и подписью министра иностранных дел. Вот почему в определенном смысле мы можем говорить о наличии в России института контрассигнатуры.

Особым видом актов главы государства является указ, включающий в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ новое название субъекта Федерации взамен прежнего на основании волеизъявления самого субъекта. Конституционный Суд РФ подтвердил правомерность такой практики постановлением от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. Так, Указом от 9 января 1996 года в ст. 65 ч. 1 Конституции РФ были включены новые наименования: вместо Ингушской Республики - Республика Ингушетия, вместо Республики Северная Осетия - Республика Северная Осетия-Алания; Указом от 10 февраля 1996 года включено новое наименование – Республика Калмыкия, вместо Республики Калмыкия-Хальмг Тангч¹.

Второй по значимости правовой акт Президента РФ - распоряжения. Они всегда подзаконны и, как правило, не нормативны. Распоряжениями оформляются решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопросам работы органов исполнительной власти и

¹ См.: СЗ РФ №7. Ст.676

Администрации Президента РФ. Подписывая распоряжения, глава государства назначает официальных представителей Президента РФ при рассмотрении конкретных законопроектов или ратификации международных договоров, образует согласительные комиссии по урегулированию разногласий между органами государственной власти Федерации и субъектов, дает предписания о праздновании различных "памятных дней и дат, разнообразные поручения, выделяет денежные средства из резервного фонда, поощряет должностных лиц, граждан и коллективы, утверждает планы законопроектных работ, образует рабочие группы с целью анализа проблем государственного значения и др.

В этой связи возникает проблема отличия распоряжений от ненормативных указов Президента РФ.

Вероятно, стоит согласиться с В.Л. Кулаповым, считающим, что такое различие «несколько условно и может рассматриваться /анализироваться/ применительно к каждому конкретному случаю»¹. Однако, на наш взгляд, указ, как юридическая форма выражения правового акта, без сомнения, обладает большей юридической силой по сравнению с такой правовой формой акта как распоряжение. Ст. 90 Конституции РФ не случайно, перечисляя акты Президента, сначала называет указы, а потом распоряжения. Тем самым, подчеркивается более высокая юридическая сила указа по отношению к распоряжению, в независимости от его характера /нормативного или ненормативного/. Поэтому не поддается объяснению тот факт, что по одним и тем же вопросам издаются различные акты. Например, Указом от 24 апреля 1998 г. освобожден от должности первый заместитель

¹ Теория государства и права. С.340

Секретаря Совета Безопасности РФ М.А. Митюков. От аналогичной должности был освобожден Агапов Б.Н., но уже распоряжением от 8 июня 1998 г.¹

Упомянутое распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993г. определило вопросы, решения по которым должны приниматься в форме ненормативных указов. В отношении распоряжений не сказано ничего, поэтому возникают подобные проблемы. По нашему мнению, целесообразно издать самостоятельный акт /причем не распоряжение, а указ/, закрепляющий отдельный перечень вопросов, которые могут быть урегулированы распоряжениями и перечень вопросов, по которым должны приниматься ненормативные указы. Следует заметить, что иногда встречаются распоряжения, содержащие нормативные предписания. Так, Положение о полномочном представителе Президента РФ в Межпарламентской Ассамблее государств - участников СНГ от 25 апреля 1994 г.² Положение об Управлении делопроизводства Администрации Президента РФ от 4 марта 1994 г.³ утверждены распоряжениями Президента РФ, хотя по своей значимости они должны были бы нормироваться его указами. Подтверждением тому служит проект закона о нормативных правовых актах РФ, где говорится, что нормативно-правовые акты, издаваемые Президентом РФ под наименованиями «Регламент», Положение», «Правила» утверждаются указами. С другой стороны, Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о проверке конституционности Указа от 25 января 1995г. «О государственной

¹ См.: СЗ РФ 1998. №17. Ст. 1929. №24. Ст.2729

² См.: СЗ РФ 1994. №1. Ст.4

³ См.: САПП РФ 1994. №10 Ст.824

поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г Железногорске Красноярского края», пришел к выводу, что положения Указа не имеют нормативного характера, а следовательно, и не подведомственны Конституционному Суду РФ /согласно ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»/.

Напрашивается вывод: принятие закона о нормативных правовых актах исключило бы подобные казусы в правотворческой деятельности главы государства.

Кроме правовых актов, проанализированных диссертантом, Президент РФ, реализуя свои полномочия, может обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ. В известной степени, запрос является актом главы государства, поскольку он предусмотрен Конституцией РФ /ч, 2 ст. 125/, имеет обязывающую силу для органа конституционного контроля и порождает в Конституционном Суде правотворческий и правоприменительный процесс. В качестве одного из видов документов российского Президента могут рассматриваться заключения на проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой.

В виде писем Президент РФ оформляет законодательную инициативу, отлагательное вето, предлагает Государственной Думе кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ, Председателя Центрального банка России, представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, Генерального прокурора. Ставит вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка - перед нижней палатой. Генерального прокурора- перед верхней палатой Федерального Собрания РФ.

§ 3 Подготовка, порядок издания правовых актов Президента Российской Федерации.

Подготовка правовых актов Президента Российской Федерации включает в себя ряд требований. От соблюдения этих требований, иногда называемых юридической техникой, в решающей степени зависят точность содержащихся в правовых актах предписаний, доступность их для понимания широким кругом лиц (не только юристами), исчерпывающий охват регулируемых вопросов. Главным требованием при подготовке правовых актов следует признать адекватность их содержания социальной обстановке, в которой они изданы и действуют, а также целям и задачам общественного развития. А «поскольку Президент является гарантом Конституции, указы и распоряжения Президента должны быть эталоном, как по содержанию, так и по юридико-техническому оформлению»¹. Исходя из этого, можно сформулировать другие требования к подготовке правовых актов:

1) Соблюдение правил русского языка при подготовке правовых актов. Правовые акты Президента Российской Федерации издаются на русском языке, который является государственным языком Российской Федерации (ст. 68 Конституции Российской Федерации). Это требование можно назвать общим, содержащим более конкретные условия: лексические, сокращения слов, написания имён, дат и чисел. Так, в указах Президента следует избегать употребления сокращённых слов, а употребляемые сокращения должны быть общепринятыми: рубль - руб., миллион - млн., другие - др. и т. д. В свою очередь, соблюдение правильности написания имён находит отражение, в частности, в указах Президента о приёме в гражданство Российской Федерации. В указах Президента употребляются сокращённые наименования федеральных органов исполнительной власти, в

¹ См.: Ожуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика//Москва, 1996. С.91

соответствии с перечнями, утверждаемыми распоряжениями Администрации Президента¹ (например, МИД России, Минатом России). Используются также сокращённые наименования известных учебных заведений (например, МГУ) и организаций (РАО «Газпром»). Буквенные аббревиатуры, читаемые по слогам (например, «Внешторгбанк»), склоняются как обычные слова (например, «предоставить «Внешторгбанку» право...»²).

2) Указы издаются монологическим способом изложения в письменной форме. Отсюда нельзя ставить на один уровень с указами какие-либо устные заявления Президента, даже если в них говорится, что «готовится к подписанию» (варианты: «подписан», «дано поручение разработать» и т. д.) соответствующий указ.

3) Ясность стиля изложения указа. Этого можно достигнуть, если избегать неоправданно длинных предложений, избытка отсылочных норм, употребления не общеизвестных терминов и устаревших слов. В указе слова должны употребляться в том значении, какое они имеют в момент его издания. Большое значение имеет единство используемых в указе терминов. Одни и те же термины должны использоваться во всём тексте указа, в том числе при внесении в него изменений и дополнений. К сожалению, данное требование соблюдается не всегда. Например, Указ Президента России от 28 февраля 1996 года № 293 «О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования»³ использовал термин «ипотечное кредитование» только в своём названии и преамбуле, а остальной текст Указа содержал уже другие термины, близкие по значению как к ипотеке, так и к кредитованию, но не тождественные ему. Тем

¹ См., напр., Распоряжение Администрации Президента РФ №1450, Аппарата Правительства РФ №1388 от 10 ноября 1998г.//Российская газета от 24 ноября 1998г.

² См.: Справочник по подготовке и оформлению официальных документов, Утвержден распоряжением Руководителя Администрации Президента РФ от 17 декабря 1994г. //Москва, государственно-правовое управление Президента РФ, 1995

самым создалась неопределённость, на регулирование каких именно вопросов направлен данный Указ.

4) Язык любого правового акта должен быть официально-деловым, т. е. точен, лаконичен и строг. Официально-деловому языку присуще использование слов только в тех значениях, которые признаются нормой общелитературного словоупотребления, а также в значениях традиционных именно для официальных документов, которые не нарушают их стилистического единообразия и соответствуют общей тенденции стандартизации делового языка. В тексте правового акта не должно быть образных сравнений, юмора, проявления эмоций. Следует ограничивать употребление оценочных понятий типа «отдельные представители талантливой молодёжи»¹ без раскрытия их содержания. Соблюдение этих условий сделает правовой акт доступным для понимания не только сразу после его издания, но и спустя долгое время.

5) Отсутствие противоречий внутри самого правового акта. Это требование также не всегда оказывается соблюденным. Например, противоречивые положения содержит Указ от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»² признавая недействующими одни статьи Земельного кодекса РСФСР, он одновременно устанавливал, что предусмотренные этими статьями полномочия осуществляются соответствующими местными администрациями.

6) Компактность изложения правовых норм при всесторонности регулирования ими конкретных общественных отношений. При этом важно соблюсти полное

³ См.: Российская газета от 6 марта 1996г. №45 (1405)

¹ См.: Указ Президента РФ от 25 января 1996 г. №93 «О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу отдельным представителям талантливой молодежи»//Российская газета от 30 января 1996г.

² См.: САПП РФ от 27 декабря 1993г. №52 ст.5085

изложение всех важных положений указа. Искусственное ограничение выражений вызовет лишь недоразумения на практике, приведёт к необходимости издавать либо другие указы, либо правительственные и ведомственные акты.

7) Издание по одним и тем же вопросам минимального количества указов для облегчения доступа к ним и пользования ими. Явное отступление от этого требования наблюдается при издании указов, направленных на формирование Администрации Президента Российской Федерации. Таких указов ежегодно издаётся десятки.

8) Чёткое разграничение между нормативными и ненормативными положениями, нормами временного и постоянного действия.

9) Логическая последовательность изложения текста указа. Например, общие положения указа всегда должны предшествовать особым положениям.

10) Разумная конкретность положений указа, означающая как недопустимость чересчур общих, так и чрезмерно конкретных, казуистических положений.

Уровень указного нормотворчества будет заметно выше, если изданию указа предшествует всестороннее и тщательное изучение вопросов, которые он будет регулировать, а также предшествующего законодательства с целью возможной преемственности между правовыми актами. Если в действующих указах, уже регулирующих эти вопросы, есть какие-либо несогласованности, то в издаваемом указе должны содержаться положения о внесении в них изменений, а также о приведении нижестоящими органами своих актов в соответствие с новым указом.

Работу по подготовке указов целесообразно планировать. В то же время изучение указов Президента показывает, что они подчас издаются внезапно. Так, Указом от 4 декабря 1998 года № 1468 Президент утвердил Состав Российского организационного комитета по подготовке к встрече третьего

тысячелетия и празднованию 2000-летия христианства¹, включив в неё заместителя Руководителя своей Администрации Комиссара М. В. Однако уже 7 декабря М. В. Комиссар указом Президента был освобождён от своей должности.² Добавим, что уже заголовки этих актов говорят о том, что они не нормативны, следовательно, должны были оформляться как распоряжения. Что касается нормативных указов, то планирование их издания должно осуществляться в зависимости от социальной важности соответствующих норм и в зависимости от полномочий издавать указы. Не следует планировать издание указов по вопросам, которые уже решены законами.

Порядок подготовки и внесения проектов указов Президента Российской Федерации утверждён распоряжением Президента № 85-рп. В соответствии с ним ответственность за качество проектов указов, их согласование с заинтересованными сторонами несут руководители органов исполнительной власти или структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации. Проекты указов вносятся руководителями органов исполнительной власти или структурных подразделений Администрации Президента письмом с пояснительной запиской, содержащей краткое изложение существа проекта, необходимые обоснования, справочные и аналитические материалы. Письмо с пояснительной запиской подписывается лицом, ответственным за подготовку проекта указа.

Проекты указов нормативного характера должны проходить согласование с Министерством юстиции Российской Федерации. Проекты указов о признании утратившими силу, изменении и дополнении указов в связи с принятием федеральных законов должны представляться соответствующими руководителями федеральных органов исполнительной власти или

¹ См.: Российская газета от 11 декабря 1998г. №235 (2095)

² См.: указ Президента РФ от 7 декабря 1998г. «О Комиссаре М.В.» (Указ не был официально опубликован)

структурных подразделений Администрации Президента в месячный срок с момента вступления в силу федерального закона.

Проекты указов, подготовленные с нарушением установленного порядка и не прошедшие необходимого согласования, могут быть возвращены руководством Администрации Президента руководителям, внёсшим эти проекты.

Действует также Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 1996 года № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»¹. Им установлено, что проекты указов Президента, предусматривающие принятие постановлений Правительства, вносятся с приложением к представляемому проекту указа соответствующих связанных с ним проектов актов Правительства. Проекты указов Президента, предусматривающие принятие постановлений и распоряжений Правительства, должны быть согласованы с Правительством. Подготовка проектов таких указов осуществляется в соответствии с поручениями Президента. Правительство должно принимать предусмотренные указами Президента постановления и распоряжения не позднее месячного срока после вступления в силу соответствующих указов, если этими указами не установлен иной срок.

Если в соответствии с готовящимся указом Президента предполагается издание другого акта, развивающего и конкретизирующего такой указ, то такой акт лучше разрабатывать и издавать одновременно с указом. Неуклонное соблюдение этого правила предотвратит многие недоразумения, возникающие при применении норм указа в период, когда развивающих и конкретизирующих

¹ См.: СЗ РФ от 6 мая 1996г. №19 ст.2257

его актов еще нет, обеспечит полноценное действие указа, устранит возможности для образования пробелов в правовом регулировании. К сожалению, это соблюдается не всегда. Так, многие постановления Правительства во исполнение указов не издаются многие месяцы. Иногда Президент издаёт указы по вопросам, которые другим указом поручалось урегулировать Правительству, не дожидаясь соответствующих постановлений Правительства. Например, Указом от 25 марта 1992 года № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»¹ Правительству поручалось в двадцатидневный срок утвердить порядок продажи земельных участков в соответствии с данным Указом. Однако юристы не смогли разработать документ так, чтобы он полноценно регулировал те или иные отношения. Поэтому следует привлекать и практических работников соответствующих отраслей управления.

Однако в названный срок порядок продажи земельных участков Правительством утверждён не был, и Президент утвердил его своим Указом от 14 июня 1992 года № 631 «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам для предпринимательской деятельности».

В то же время имеют место случаи синхронного издания президентских указов и правительственных постановлений. Например, постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 1998 года № 1159 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»² издано во исполнение Указа

¹ См.: Российская газета от 28 марта 1992г. №72

² СЗ РФ от 12 октября 1998г. №41 ст.5029

Президента с таким же названием в один и тот же день.

Если по каким-либо причинам издать указ и другие акты одновременно невозможно, необходимо предусмотреть вступление указа в силу либо тогда, когда другие акты в его исполнение должны быть подготовлены, либо установить срок, в течение которого такие акты должны быть изданы.

Очень важно участие в работе по подготовке проектов указов научных юридических учреждений, высших учебных заведений и отдельных учёных-юристов, которое должно состоять не только в обсуждении готового проекта указа, но и в создании и редактировании его текста. В то же время подготовка указов не должна стать работой одних юристов. Не зная существа вопросов, которые будет регулировать указ,

Помимо этого, все правовые акты Президента должны иметь единые реквизиты, свидетельствующие об их официальном характере и юридической силе. Каждый правовой акт Президента Российской Федерации должен иметь следующие реквизиты:

- 1) Государственный герб Российской Федерации. Он свидетельствует об официальном характере правового акта Президента Российской Федерации. Но при опубликовании правовых актов в официальных изданиях обозначать герб нет необходимости, так же как и печать подразделения Администрации Президента, осуществляющего учёт издаваемых указов.
 - 2) Заголовок. В заголовке формулируются вопросы, которые регулирует данный правовой акт, и определяется его тематика. Как правило, это достигается путём употребления в начале заголовка букв «О» или «Об» в значении предложного падежа. Сравнительно немногочисленная группа указов начинается со слова «Вопросы», например, Указ от 4 января 1999 года № 4 «Вопросы прохождения
-
-

военной службы»¹.

Заголовок - главный реквизит указа. Все остальные положения, содержащиеся в указе, должны соответствовать заголовку. Если из заголовка указа следует, что он регулирует вопросы социальной защиты, в него не должны включаться положения, касающиеся, например, вопросов государственного строительства.

С заголовка указа начинается ознакомление с его содержанием. Он должен быть чётким и, по возможности, кратким. Указы с длинными заголовками издавать не желательно, так как это мешает их запоминанию и уяснению.

Каждое слово в заголовке указа должно быть тщательно продумано, лишние слова и речевые обороты отвергнуты. Например, регулярно издаются указы с заголовками, начинающимися со слов «О неотложных мерах...». Упоминанием о неотложности каких-либо мер акцентируется внимание на необходимость их немедленной реализации. Однако этот оборот нужно использовать осторожно, так как употребление «неотложности» даёт основание ошибочно предположить возможность существования каких-либо мер, осуществление которых предусмотрено другими указами, но которые можно отложить и пока не осуществлять. Между тем такое откладывание означало бы несвоевременное, слишком раннее издание указа, попытка регулирования ещё не сформировавшихся общественных отношений, что не желательно, а иногда и невозможно.

Отметим, что несколько указов Президента Российской Федерации всё же не имеют заголовков. Речь идёт об указах, изданных в связи с деятельностью ГКЧП СССР 19 - 21 августа 1991 года. Отсутствие заголовков объясняется крайней спешкой при подготовке указов, когда основное внимание уделялось их

¹ См.: Российская газета от 20 января 1999г. №10 (2119)

содержанию, а не оформлению.

3) Подпись Президента. При официальном опубликовании указа подпись Президента обозначается в правом нижнем углу последней страницы текста указа печатными буквами: «Президент Российской Федерации...», далее указывается инициал имени и фамилия Президента.

На появившиеся в средствах массовой информации сообщения о том, что некоторые указы Президента России подписываются с помощью факсимиле, начальник Главного Государственно-правового управления Президента заявил, что факсимиле используется только с разрешения Президента и «только в тех случаях, когда президент даёт поручения»¹.

На наш взгляд, использование президентского факсимиле недопустимо. Президент Российской Федерации все свои документы, а тем более указы, должен подписывать только лично. Существование же факсимиле свидетельствует о том, что Президентом санкционируется подписание указов, которых он даже не читал.

4) Место издания. Местом издания указа считается место постоянной работы Президента - Московский Кремль. Поэтому даже на указах, подписанных Президентом во время различных поездок, в качестве места издания в левом нижнем углу последней страницы текста указа ниже подписи Президента обозначается: «Москва, Кремль».

5) Дата. Датой издания указа считается дата его подписания Президентом. Дата издания указа ставится ниже обозначения места издания. Число и год издания указываются арабскими цифрами, месяц издания - словом. Дата издания указа имеет значение для решения вопросов его действия во времени.

6) Номер. Номер указа также обозначается арабскими цифрами и располагается ниже всех других реквизитов указа. Если после номера указа ставится буква «с»,

то это значит, что указ содержит секретные сведения. С началом каждого календарного года нумерация указов начинается заново.

Нумерация указов имеет значение в следующих случаях. Во-первых, она позволяет вести точный учёт указов, ведь ежегодно Президент издаёт их более полутора тысяч (в 1993 году - около двух тысяч трёхсот тридцати). Во-вторых, возможно (но не желательно), что в один и тот же день будут изданы указы с одинаковыми заголовками (например, «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»), и их можно будет различать по номерам. В-третьих, при исследовании массива указов учёные-юристы для краткости изложения материала нередко пользуются только номерами указов, обозначив их остальные реквизиты только один, первый раз.

При отсутствии хотя бы одного из названных реквизитов указ Президента Российской Федерации не может считаться официальным документом, не имеет юридической силы и не подлежит исполнению. Все они, за исключением заголовка, являются неизменными, т. е. не могут быть изменены никакими другими актами, в том числе и другими указами Президента.

Очень часто указы Президента содержат преамбулу, которая следует сразу после названия указа. В преамбулах должны содержаться ссылки на акты более высокой юридической силы, во исполнение которых издан указ (обычно на федеральные законы), а также фиксируются цели его издания. В преамбуле могут отражаться события, в связи с которыми издан указ. Такие ссылки, однако, должны быть уместными и ими не следует злоупотреблять.

Преамбулы помогают лучше понять необходимость и назначение правового акта (указа), заостряют внимание на актуальных вопросах правового регулирования. Важно снабжать акт преамбулой, когда он вносит в правовое

¹ См.: данные сообщения «Интерфакса» от 4 дек. 1998г.

регулирование существенные изменения¹.

Следует иметь в виду, что преамбула указа не может содержать нормативных предписаний, а выполняет связующую функцию либо между актами более высокой юридической силы и другими положениями указа, либо между последними и социальной действительностью, существовавшей в момент его издания. Поэтому преамбула указа Президента имеет также социальное содержание. В то же время не следует преуменьшать и собственно юридическое значение преамбулы. Если какое-либо положение указа не согласуется с его преамбулой, то это значит, что оно не соответствует либо актам более высокой юридической силы, во исполнение которых издан указ, либо целям его издания. В обоих случаях эта несогласованность должна быть устранена, так на практике она создаёт неопределённость в вопросе о том, какими положениями необходимо руководствоваться.

Внесение в преамбулу изменений возможно, но производится редко, например, когда изменяется федеральный закон, во исполнение которого он издан. Если же в преамбуле фиксируются только цели издания указа, то изменять её нет необходимости. Если изменения в преамбулу всё-таки вносятся, то необходимо соблюсти соответствие этим изменениям остальных положений указа, иначе его текст получится противоречивым. Преамбула указов Президента завершается словом «постановляю». Указов, которые не имеют преамбулы, насчитывается немного¹. Очень редко в указах Президента встречается так называемое послесловие, которое дополнительно к преамбуле объясняет издание указа, подчёркивает его важность и усиливает внимание к нему. Постановляющая часть указов Президента, как правило,

¹ См.: Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов //Москва, 1968 с.116

¹ См., напр., Указ Президента РФ от 28 октября 1996г. №1497 «Об утверждении положения о посольстве РФ//Российская газета от 31 октября 1996г.

подразделяется на пункты, пункты - на подпункты, а утверждаемые указами положения, концепции и т. д. - на разделы, главы, пункты, подпункты и абзацы. Приложения в табличном виде без нумерации делятся на позиции. Обычно все структурные единицы указа обозначаются родовым понятием «положение указа».

Пункты указов Президента имеют сквозную (независимо от деления на разделы) и сплошную (без пропусков в расчёте на внесение дополнений) нумерацию. Пункты нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Если в начало или середину пронумерованных пунктов указа вносятся дополнительные пронумерованные пункты, то нумерация пунктов соответственно изменяется (например, если после пункта 4 указ дополняется новым пунктом, то пункт, который ранее имел номер 5, становится пунктом 6, а внесённый пункт - номером 5, и т. д.). На наш взгляд, такие изменения указов следует ограничивать, так как они затрудняют ссылки на них в практической и исследовательской деятельности. Дополнение пунктов целесообразнее производить введением дополнительной нумерации цифр, которыми обозначаются пункты указа (например, «пункт 1-1», «пункт 3-4» и т. д.). Такой способ дополнения давно используется в законодательных актах.

В наиболее крупных указах пункты могут объединяться в разделы. Разделы, в свою очередь, могут подразделяться на главы. Заголовки разделов и глав, если они имеются, располагаются в середине строки без точки в конце и указываются прописными буквами без подчёркивания, или с прописной буквы в середине строки, выделенные жирным шрифтом. В подпунктах после строчных буквенных обозначений со скобкой:

а), б), в) - знак препинания не ставится; подпункты нужно начинать со строчной буквы и отделять точкой с запятой. Если подпункт состоит из нескольких абзацев, то они отделяются друг от друга точками. Каждый пункт (абзац) указа

должен выражать какую либо мысль в законченном виде и включать, как правило, одно предписание. Несколько связанных между собой предписаний помещаются в один пункт в тех случаях, когда они взаимно дополняют и обуславливают друг друга или обращены к одному субъекту. Но это не значит, что каждый абзац должен состоять только из одного предложения с многочисленными причастными оборотами и знаками препинания, которые усложнят его понимание. По этой же причине нежелательно, чтобы в одном пункте было сформулировано несколько самостоятельных правовых предписаний.

Если в указе требуется упомянуть тот или иной объект (круг объектов), а равно когда в указе неоднократно употребляется какой-либо вновь образуемый орган, при первом упоминании приводятся их полное наименование и в скобках - сокращённое (со словами: «далее именуется...» или «далее...»), а в последующем тексте употребляется только его сокращённое наименование. Наименования органов, организаций и других объектов приводятся в полном соответствии с их официальным наименованием, предусмотренном в уставе, положении, решении о переименовании и т. д.

В приложениях к указам Президента помещаются перечни, положения, таблицы и т. п., если они необходимы для его надлежащего применения. Если в тексте указа даётся ссылка «согласно приложению» или «прилагается» (при наличии нескольких приложений они нумеруются), то на первой странице в приложениях пишется «ПРИЛОЖЕНИЕ к Указу Президента Российской Федерации от ... № ...; «Приложение № ... к Указу Президента Российской Федерации от ... № ...». В приложениях нормативного характера перед заголовком указа помещается гриф «УТВЕРЖДЕНО Указом Президента Российской Федерации от ... № ...». Слово «утверждено» должно согласовываться в роде и числе с первым словом наименования приложения,

например, «УТВЕРЖДЕНА Указом Президента Российской Федерации Программа...».

Разрабатывать проект указа нужно таким образом, чтобы не предполагать большую вероятность внесения в него изменений и дополнений. Однако постоянно меняющаяся жизнь вынуждает правовое регулирование приспосабливаться к себе, вносить в указы изменения. В то же время частое изменение указов означает недостаточную юридическую проработанность его проекта и отсутствие постоянства в правовом регулировании и поэтому нежелательно.

В вышеназванный Справочник включены также Методические указания по рассмотрению предложений о признании утратившими силу или изменении и дополнении указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации¹. Подготовленные в соответствии с ними к рассмотрению перечни указов должны быть исчерпывающими и юридически обоснованными. В перечни должны включаться указы и их структурные части, противоречащие новому указу или федеральному закону. К проектам поступающих на рассмотрение перечней прилагаются подборка указов, подлежащих изменению или отмене; обоснование включения в перечень; справка о согласовании вносимых предложений с органами власти, местного самоуправления и общественными организациями, интересы которых затрагивают указы, включаемые в перечень.

Рассмотрение перечня начинается с тщательного изучения акта, в связи с принятием которого подготовлен перечень, а также всех изданных во исполнение этого акта других актов. В процессе изучения уточняется круг вопросов, решение которых предусмотрено новым актом. В перечень включаются как указы в целом, так и отдельные их части, которые противоречат

новому правовому акту или поглощаются им. Включению в перечень подлежат также указы (их части), которые ранее фактически утратили своё значение (по любым основаниям), но не были признаны утратившими силу в общей форме (без перечисления актов).

При подготовке перечней в связи с изданием новых указов изучению подлежат не только те части указов, которые затрагиваются новым указом, но и все другие части указа для определения возможности признания указа утратившим силу в целом. Указ, утративший своё значение не только в той части, которая противоречит новому акту или поглощена им, но и в остальной части, включается в перечень на полную отмену. Если указ утратил значение не полностью, он включается в перечень для признания утратившим силу только в той части, которая противоречит новому указу или поглощена им. Если в указе остаются действующими лишь отдельные пункты, а большая часть подлежит отмене, в перечень включается весь указ с оговоркой о пунктах, сохраняющих своё действие.

В перечень в виде самостоятельных пунктов включаются как основной указ, так и указы о его последующих изменениях и дополнениях. При неоднократном изменении редакции указа или его части в перечень включаются все указы, которыми вносились изменения в основной указ. В тех случаях, когда признанию утратившим силу подлежит пункт, который был изложен в новой редакции после издания указа, названная часть указа включается в перечень с указанием, что она приводится в редакции того указа, которым была предусмотрена. Так же решается вопрос в отношении указов (их частей), в текст которых последующими указами были внесены изменения или дополнения, если они подлежат признанию утратившими силу в неотделимой части.

В виде самостоятельных пунктов в перечень включаются все

¹ См.: с.91-95

противоречащие новому указу либо поглощённые им указы о последующем распространении основного указа в целом или его отдельных частей на другие органы, территории и отношения, других лиц.

Если основной указ подлежит признанию утратившим силу в какой-либо части, то указы, распространяющие действие основного указа в целом либо в части, подлежащей признанию утратившей силу, также включаются в перечень для отмены в соответствующей части. Если решение о распространении действия ранее изданного указа сохраняет своё значение, основной указ (в целом или в отдельных частях) включается в перечень с указанием о сохранении его действия в отношении тех, на кого он был распространён.

Указы и их части временного действия, срок действия которых истёк, в перечень не включаются. Если отнесение указа (его части) к актам временного действия вызывает сомнение, то указ (его часть) подлежит включению в перечень. В тех случаях, когда в указах наряду с временными нормами, срок действия которых истёк, содержатся действующие нормы, подлежащие признанию утратившими силу, в перечень включается весь указ. В случаях, когда время действия указа или его части было продлено на неопределённый срок либо распространено на другие органы, территории, отношения и других лиц, в перечень включается как основной указ, так и указ о продлении или распространении его действия.

Если пункт, подлежащий признанию утратившим силу, содержит указание на приложение, которое также подлежит отмене, то в перечень включается только этот пункт, приложение при этом отдельно не оговаривается. Если приложение не может быть отменено полностью, в перечень включаются только его отдельные части, утратившие силу в связи с принятием нового акта.

При внесении в указы изменений готовятся предложения об их изложении (или их частей) в новой редакции.

Изменения в указы вносятся в точном соответствии с новым актом, в связи с которым они подготовлены. При этом весь текст указа (его части) оценивается как с точки зрения содержания, так и структуры. Необходимо также проанализировать все ранее принятые акты, касающиеся указа (его пункта), излагаемого в новой редакции, в том числе о его изменении и дополнении, о распространении на другие правоотношения с тем, чтобы учесть в новой редакции сохраняющие значение нормативные предписания. Если в перечень включаются отдельные пункты полностью, а другие только в определённой части, то сначала следует указывать пункты, подлежащие признанию утратившими силу полностью. При изменении одного или нескольких слов на другое (другие), а также дополнении текста отдельными словами или словосочетаниями двоеточие перед вносимыми в качестве изменения (дополнения) словами, заключёнными в кавычки, не ставится, например: «в пункте 1 слово «полосе» заменить словом «зоне». Изменения и дополнения вносятся вместе со знаком препинания, постановку которого влечёт за собой вносимое изменение и дополнение, например: «в пункте 2 после слова «товаров» дополнить словом «, грузов».

При внесении в указ изменений принципиального характера или необходимости изменения значительной части его положений целесообразно не формулировать все изменения отдельно, а изложить указ в полностью новой редакции. Если изменений и дополнений в указ нужно внести немного, то следует чётко назвать, какие положения указа изменяются, в какие именно места текста вносятся дополнения.

Не следует вносить изменения в указы, которые содержат много фактически устаревших, практически не действующих и теоретически неприменимых норм. Такие указы целесообразно признать утратившими силу и издать новый указ, при необходимости включив в него отдельные положения,

содержащиеся в прежних указах (если, конечно, это исключит противоречивость нового указа).

Перечень должен содержать порядковую нумерацию включённых в него указов. Все указы располагаются в перечне в хронологическом порядке по дате их издания. В пределах одной и той же даты акты указываются в соответствии с их номерами, номерами статей официальных изданий, в которых они опубликованы, или дней опубликования.

При включении в перечень отдельных частей указа с единой нумерацией, ссылка на имеющиеся в нём разделы не делается. Однако если в таком указе раздел утратил значение полностью, то в перечень для признания утратившим силу включается этот раздел, при этом называется только цифровое или буквенное обозначение раздела. Наименование раздела указывается лишь в случаях, когда он не имеет цифрового или буквенного обозначения.

Перед представлением на утверждение перечень проверяется по контрольным экземплярам актов для выяснения, все ли отсылки к ранее изданным указам учтены. К перечню прилагается проект указа о его утверждении с указанием акта, в связи с которым подготовлен перечень, и официального издания, где он опубликован.

Следует отметить, что в отличие от федеральных законов, в указах Президента реже приводятся определения использованных им терминов.

До времени издания указ Президента проходит менее сложную процедуру, чем предусмотренную Конституцией для принятия федеральных законов.

Из других требований, предъявляемых к указу Президента, отметим, что не следует включать в его текст выражения типа «осудить сложившуюся практику», «поддержать инициативу», «принять предложение» и т. д., так они недостаточно конкретны и создают неопределённость, как их нужно применять. В указе должны быть предусмотрены правовые средства,

обеспечивающие его исполнение меры поощрения, контроля и т. д. При отсутствии в законодательстве мер ответственности за неисполнение обязанностей, предусмотренных указом, эти меры надо предусмотреть в указе. В указе должны быть также положения о вступлении его в силу.

Указы и распоряжение Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме правовых актов или отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Факт опубликования, являясь необходимой предпосылкой введения в действие любого нормативного акта, одновременно служит отправной точкой для исчисления срока вступления его в силу. Официальным считается опубликование в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение 10 дней, либо распространение актов в машинописном виде научно-техническим центром правовой информатизации «Система». Нормативные решения Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Однако в актах Президента РФ может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.

Правовые акты (в том числе указы Президента) действуют во времени, в пространстве и по кругу лиц. «Действие норм права во времени, в пространстве и по кругу лиц, - отмечает А. С. Пиголкин, - это и есть конкретное проявление действия права в собственном смысле¹ Вопросы такого действия основательно изучены ещё советскими юристами. И хотя в своих работах они не могли касаться указов Президента, это не значит, что вопросы действия указов

Президента во времени, в пространстве и по кругу лиц абсолютно не исследованы. Напротив, уровень обобщения, на котором проводились данные исследования, позволяет применить их результаты и к исследованию указов Президента. Косвенное подтверждение этому находит отражение непосредственно в работах советских юристов. Вот что замечает по этому поводу А. А. Тилле в своей работе «Время, пространство, закон» «Слово закон употребляется здесь в смысле ... любого веления ... государства, в какой бы форме оно ни было выражено: в форме закона или подзаконного акта. Все положения данной работы относятся главным образом к правовым актам нормативного характера, правовым нормам. Но, поскольку акты ненормативного характера тоже действуют во времени и в пространстве, основные положения относятся также и к ним.»² Поэтому в настоящей работе вопросы действия указов Президента будут исследованы лишь в части, которая не была затронута ранее. Особенности действия указов во времени. Указы Президента Российской Федерации имеют прямое действие. Действие указов во времени начинается с момента вступления их в силу. Указы могут вступать в силу либо с момента подписания, либо со времени, указанного непосредственно в указе, либо по истечении определённого срока после опубликования.

Практика издания указов показывает, что многие из них вступают в силу со дня официального опубликования, а значит, с 00 часов 00 минут этого дня. Согласно пункту 2 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹ официальным

¹ См.: Правоприменение в советском государстве//М., 1965г. с.11

² См.: Тилле А.А. Время, пространство, закон// М., 1965 с.5

¹ См.: Российская газета от 28 мая 1996г. №99 (1459)

опубликованием указов Президента считается публикация их текстов в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»² указы Президента печатаются в третьем разделе Собрания законодательства. Ранее, до учреждения «Собрания законодательства Российской Федерации», официальное опубликование указов Президента производилось в «Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации», ещё ранее - в «Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации» (РСФСР).

Контроль за исполнением правовых актов главы государства осуществляет Администрация Президента РФ, в частности, полномочный представитель Президента РФ в Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств контролирует выполнение указов и распоряжений Федерального Президента, касающихся обеспечения деятельности Ассамблеи, Управление Администрации Президента РФ по вопросам помилования осуществляет контроль за своевременным и правильным исполнением указов по вопросам помилования и т.д.

Основная нагрузка в этой сфере возложена на Главное государственно-правовое и Главное контрольное управления, которые контролируют и проверяют исполнение указов и распоряжений главы государства федеральными органами исполнительной власти субъектов Федерации, их должностными лицами и организациями.

Таким образом, выделяются:

I/ акты Президента Российской Федерации, к которым относятся указы и

² См.: СЗ РФ от 20 июня 1994г. №8 ст.801

распоряжения, а также концепции, программы, положения и доктрины, утверждаемые указами;

2/ официальные документы главы государства - запросы, заключения, письма, заявления.

Особой разновидностью официального политико-правового документа является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию.

По юридической силе правовые акты главы государства делятся на нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы. Все они издаются в целях реализации внутренних и внешних функций главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных.

Порядок издания указов и распоряжений Президента РФ регламентирован его правовыми актами. Ответственность за разработку, оформление и исполнение правовых актов главы государства возложена на его Администрацию, предназначение которой состоит в обеспечении деятельности Президента России.

3) Значительное число указов Президента Российской Федерации направлено на регулирование каких-либо конкретных вопросов (например, деятельности конкретных юридических лиц), тем самым устраняя единообразие общих правовых правил и нарушая упорядоченность их законодательного регулирования:

4) Ряд указов сопровождается неконкретными выражениями, например, «принять предложение Правительства о необходимости взимания земельного налога в двукратном размере» (причём не в преамбулах, а в постановляющих частях), которые понижают правовую значимость содержащихся в них нормативных положений, так как само по себе «принятие предложения о необходимости» не означает введение новых налоговых ставок.

ГЛАВА 2 Место правовых актов Президента Российской Федерации в системе нормативных правовых актов

§1. Соотношение правовых актов Президента Российской Федерации и федеральных правовых актов

Вопрос о соотношении федеральных правовых актов и правовых актов Президента представляет собой наиболее сложную проблему в соотношении законов и иных нормативных актов. В этом случае речь идет не только о взаимоотношении нормативных актов, но и о регулировании отношений между двумя "равновеликими", непосредственно избираемыми народом властями. Именно с учетом сказанного следует подойти к анализу соотношения законов Российской Федерации и правовых актов Президента.

Согласно ст. 90 Конституции, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (чч. 1 и 2 ст. 90). Относительно юридической силы указов установлено только одно: они не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации (ч. 3 ст. 90). Если исходить из текста ст. 90 Конституции, то следует отметить, что указы не названы подзаконными актами (слова "издаются на основе законов" отсутствуют). Но также не сказано, что сами указы служат основой для издания указов президентами республик, постановлений правительств субъектов Федерации и иных нормативных актов "по вертикали" исполнительной власти. И это не случайное умолчание. Оно соответствует сущности федеративных отношений в демократическом государстве. В рамках компетенции Федерации указы Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации для всех органов,

должностных лиц и граждан. Единственным условием для этого является соответствие указов Конституции и законам Российской Федерации. Однако сама Конституция Российской Федерации и соответствующие ей конституции республик, уставы регионов и законы об автономиях, а также Федеративный договор от 31 марта 1992 г. ограничивают эту обязательность предметами ведения Федерации. Поэтому все то, что выходит за пределы предметов собственного и совместного с субъектами Федерации ведения Российской Федерации, не должно регулироваться указами Президента Российской Федерации, а исполнительные органы субъектов Федерации имеют право регулировать это самостоятельно в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации, конституциями, уставами регионов и уставами либо законами об автономиях (ст. 66). Конкретные вопросы разграничения предметов совместного ведения федеральных органов и органов субъектов Федерации определяются на основе Конституции Российской Федерации и договоров между Федерацией и ее субъектами, а споры о компетенции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации (п. "б" ч. 3 ст. 125).

Вместе с тем новая Конституция установила важное положение о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 77). Это означает, что органы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны принимать меры к исполнению законов и актов федеральных органов исполнительной власти России. Президент Российской Федерации имеет право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий по данным вопросам (ч. 1 ст. 85), а также вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и законам

Российской Федерации, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85). Данные нормы имеют важнейшее значение для сохранения единства Российского государства и реального исполнения законов и указов Президента Российской Федерации.

Не менее важное значение имеет и вопрос о соотношении указов Президента Российской Федерации с федеральными законами.

Исходным положением здесь является то, что указы Президента не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Однако до принятия новой Конституции 1993 года указы Президента часто устанавливали нормы законодательного уровня, т.е. такие, которые должны быть урегулированы законом. В тех случаях, когда налицо явный пробел в законе, эти нормы как бы замещают недостающие в законе нормы. Например, указом Президента Российской Федерации вводились нормы о повышении уровня минимальной оплаты труда и пенсий на определенный период, создавались различные федеральные фонды, некоторые иные органы управления, хотя структура Совета Министров подлежала урегулированию в Законе о Совете Министров (ст. 130 Конституции Российской Федерации — России с изменениями на декабрь 1992 г.). Противоречий с действующими законами при этом часто не возникало, но по существу Президент как бы использовал указы для восполнения законодательных пробелов, выполняя функции законодателя.

Новая Конституция Российской Федерации исходит из принципа верховенства Конституции и законов Федерации на всей территории России (ч. 2 ст. 4). Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15).

Названные общие положения распространены Конституцией и на соотношение указов Президента Российской Федерации с действующими законами. Часть 3 ст. 90 Конституции закрепляет положение о том, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Это необходимое для правового режима в государстве конституционное положение по своему замыслу отвечает принципу разделения ветвей верховной власти и верховенства закона.

Части 1 и 2 ст. 90 Конституции закрепляют полную самостоятельность Президента в издании указов и распоряжений, а также — обязательность этих актов Президента Российской Федерации на всей территории России. Эти положения Конституции в условиях стабильности отвечают принципам парламентской демократии. Однако в сложных условиях современного кризисного положения в стране они оказываются недостаточными прежде всего потому, что законодательная деятельность не обладает той оперативностью, которая необходима для быстрого принятия жизненно важных решений. Поэтому не является ни случайностью, ни злым умыслом или попыткой узурпации прерогатив законодательной власти Президентом то расширение "указного законодательства", которое продолжает практиковаться сейчас в условиях действия новой Конституции России.

Конституция Российской Федерации как федеральный правовой акт закрепляет не только полномочия Президента, в осуществление которых он издаёт указы и распоряжение, но и предметы по существу исключительного ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, по которым принимаются законы. Однако вышеназванные постановления Конституционного Суда позволяют Президенту издавать указы и по этим предметам ведения. Яркий пример такого нормотворчества - указы о государственных наградах Первый такой Указ - от 2 марта 1994 года № 442¹ - был издан ещё до постановлений Конституционного Суда, позволяющих Президенту издавать указы по вопросам, закреплённым Конституцией за органами законодательной власти и является убедительным свидетельством того, что Президент считает себя вправе издавать указы по вопросам, прямо не предусмотренным за ним Конституцией. Несмотря на то,

что государственные награды Российской Федерации находятся в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «с») статьи 71 Конституции), по которым принимаются федеральные законы (часть 1 статьи 76 Конституции), а Президент только награждает ими (пункт «б») статьи 89 Конституции), Указом тем не менее произошло учреждение государственных наград.

Уже 1 июня 1995 года был издан Указ № 554 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г № 442 «О государственных наградах Российской Федерации»¹, который Положение о государственных наградах Российской Федерации излагалось в новой редакции. Эта редакция просуществовала до издания Указа Президента от 6 января 1999 года № 19 с таким же заголовком². В всех этих указах ничего не говорится о необходимости учреждении государственных наград федеральным законом. Зато в Указе № 44 говорится, что он издан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, но без указания на её конкретные нормы. Поэтому слова Президента о том, что «сегодня ещё принимается масса актов, соответствующих Конституции и федеральным законам»³, достаточно самокритичны.

На наш взгляд, наделение Президента полномочиями издавать указы по вопросам, требующим принятия законов, даёт ему основание издавать указы не только при отсутствии законов. Как отмечает В. Н. Суворов, «фрагменты соответствующей области общественных отношений можно указом регулировать и после принятия закона, регламентирующего их, если его

¹ См.: САПП РФ 1994. №10. Ст.775.

¹ См.: СЗ РФ от 5 июня 1995. №23. Ст.2207.

² Российская газета 26 января 1999

³ Российская газета 31 марта 1999

недостаточно и, по мнению главы государства, остаются пробелы в правовом регулировании»¹. Исходя из этого, указы могут издаваться и тогда, когда, по мнению Президента, требуется иное правовое регулирование, чем установленное законом. Издание таких указов нарушает, по нашему мнению, закреплённое Конституцией Российской Федерации принцип «разделения властей» (хотя это разделение, как показано ниже, к президентской власти фактически не относится).

В советское время, несмотря на то, что издаваемые Президиумом Верховного Совета указы приобретали силу закона только после утверждения Верховным Советом, эти акты (указ и закон) были актами одной и той же законодательной власти и друг другу не противопоставлялись. В настоящее же время утверждается ориентация на указное нормотворчество, что вольно или невольно ведёт к недооценке федеральных законов, деятельности законодательных органов в целом².

Нужно стремиться к постепенному уменьшению указного нормотворчества также потому, что оно ложится на Президента тяжким грузом. Подтверждение этому - множество юридически не проработанных указов. Например, Указом от 30 июня 1997 года № 659 «Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации»³. Генеральному прокурору предложено представить в Государственную Думу проект постановления в порядке законодательной инициативы, в то время как статья 104 Конституции, закрепляющая исчерпывающий перечень субъектов права законодательной инициативы, Генерального прокурора не называет.

¹ См.: Суворов В.Н. Конституционные пределы полномочий Президента РФ//Труды МГЮА. 1998. №3

² Селезнев Г.Н. Вся власть – закону! //Москва 1997. С. 33

³ Российская газета от 8 июля 1997 г.

Федеральным законом о прокуратуре право законодательной инициативы Генеральному прокурору также не предоставлено; прокурор может участвовать в правотворческой деятельности через органы, которые обладают этим правом (статья 9). Возможно, такое право ему следует предоставить (Конституция СССР 1977 года Генеральному прокурору такое право предоставляла), но пока этого нет, наделение его таким правом не соответствует Конституции и закону.

Таким образом, на основе норм Конституции Российской Федерации сложилась практика издания указов по вопросам, по которым требуется принятие законов. Но эта практика, несмотря на её продолжительность, устойчивость, обширность и фактическое санкционирование Конституционным Судом, не решает проблемы соотношения указов Президента Российской Федерации с федеральными законами. Для её решения необходимо рассмотрение соотношения указа и закона исторически и системно.

История развития российского права до введения должности Президента предопределила верховенство в системе правовых актов закона. «Любые отступления от принципа верховенства закона в системе правовых актов, - подчёркивает А. В. Мицкевич, - ведут к нарушению полновластия народа - основного принципа подлинной демократии»¹.

Признанная правовой наукой системность права обуславливает существование в нём связей субординации². Эта субординация наиболее главных моментах выражается в нормах Конституции. Так, в соответствии со статьёй 4 Конституции Российской Федерации расположенной в Главе 1 «Основы конституционного строя», на все территории Российской Федерации имеют верховенство Конституция законы (но не указы Президента). Эта норма относится к действующим законам. Но даже если таких законов нет, это не

¹ См.: Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. М. 1967. С.7.

² Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения М. 1997. С.40.

умаляет, на наш взгляд, юридическую силу закона потенциально более высокую по сравнению с указом Президента.

«Юридическая сила нормативно-правового акта, - отмечает Ю. И. Гревцов - обуславливается степенью реальности его действия, объёмом (областью) общественных отношений, охватываемых им, характером разрешения коллизий. В случае, если один и тот же вид общественных отношений попадает под действие нескольких различных нормативно-правовых актов, юридическая сила каждого из них оказывается производной от целого ряда факторов: статуса органа, издавшего акт, времени издания, определённости и реальности санкций, установленных за его нарушение, особенностей введения в действие и др.»¹.

Изучение Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» (ныне не действует) и норм Конституции РСФСР показывает, что указ Президента изначально задумывался законодателем как исполнительно-распорядительный и, следовательно, подзаконный правовой акт, так как он должен был издаваться на основе и во исполнение Конституции и законов, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.

В российской правовой науке, несмотря на неоднозначность оценки юридической и социально политической природы указа президента он даже после принятия Конституции Российской Федерации признаётся подзаконным правовым актом. Подзаконный характер указов признаётся и в некоторых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, Так, в его Определении от 4 февраля 1997 года № 23-0 об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности ряда положений Указа Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 года «О реализации конституционных

¹ См.: Гревцов Ю.И. Очерки теории и социологии права СПб. 1996. С.109

прав граждан на землю²» говорится, что «указы Президента Российской Федерации, безусловно, должны соответствовать законам - такого требование статьи 90 (часть 3) Конституции Российской Федерации». Наконец, подзаконность некоторых своих указов признаёт и сам Президент, когда предписывает их внести на рассмотрение Федерального Собрания¹. Однако в целом Президент смотрит на издание им указов законодательного характера в отсутствие прямого юридического закрепления как на нормальное явление. Так, в его Послание Федеральному Собранию 1995 года по поводу указов сказано, что «их абсолютно подзаконный характер не очевиден». Следовательно, указ признаётся подзаконным, но только частично. В какой именно части, насколько этой части, по мысли Президента, хватает для издания «законодательных» указов, неизвестно. В том же Послании говорилось «пока нет соответствующих законов, указы остаются полноценно правовой базой для возникновения, прекращения и изменения тех или иных общественных отношений». В Послании 1996 года эта линия был подтверждена: «...Нормотворчество с помощью указов Президента будет продолжено по тем вопросам, которые не урегулированы еще действующим законодательством». Послание 1998 года: «Только после выхода Указа в конце прошлого года дело сдвинулось с мёртвой точки».

Всё это тем не менее не мешает Президенту понимать необходимость законодательного регулирования вопросов, которые регулируются его указами. «Правовая основа государства, - отмечается в Послании 1997 года, - федеральные законы»². Ещё одно подтверждение этому - издание ряда указов,

² См.: Архив Конституционного Суда РФ 1997

¹ См., напр., Указ от 22 декабря 1993 г. №2263 «Об аудиторской деятельности в РФ //САПП РФ 1993 №52 Ст.5069

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию М. 1997 с.12

действующих впредь до принятия соответствующих федеральных законов. О непостоянном характере таких указов говорится и в распоряжении Президента России от 11 ноября 1994 года № 578-рп¹, в соответствии с которым указы, рассчитанные на период реформирования экономики, государственного и общественного устройства, являются временной правовой основой проводимых реформ.

К сожалению, в практику президентского нормотворчества вошло издание указов, опережающих принятие законов. Президент в силу единоличности своего статуса имеет возможность гораздо оперативнее издавать указы, чем коллегиальная Государственная Дума - принимать законы (на чём, как известно, работа над законом далеко не заканчивается). Зная о подготовке какого-либо федерального закона, Президент издаёт по тому же вопросу указ, тем самым, обращая внимание на себя и одновременно подчёркивая медлительность законотворческого процесса. «Опережающим» был, например, Указ от 18 июля 1998 года № 854 «Об индексации ставок земельного налога», прекративший своё действие в связи с вступлением в силу соответствующего федерального закона.

Если же Государственная Дума не поддерживает законодательную инициативу Президента, последний может превратить законопроект в свой указ. Так произошло с президентским законопроектом об объявлении 12 декабря нерабочим днём в связи с принятием Конституции Российской Федерации. Вместо внесения соответствующего дополнения в Кодекс законов о труде последовало юридическое закрепление этого дня праздничным путём издания указов², т. е. фактическое дополнение закона указом. Некоторые

¹ См.: СЗ РФ 14 ноября 1994г. №29 Ст.3029

² Российская газета от 10 декабря 1994

президентские указы содержат положения о внесении в соответствии с ним изменений в федеральные законы. Тем самым принижается значение в правовой системе закона и возвышается значение указа. Между тем не закон должен обеспечивать реализацию указа, а наоборот. Нельзя не отметить и нестабильность указного нормотворчества. Во многие «законодательные» указы вносятся изменения и дополнения, что свидетельствует об их слабой юридической проработанности. Частая замена одних норм другими вызывает у субъектов права состояние неуверенности, способствует падению авторитета права и внедрению в общественное сознание правового нигилизма. Исходя из изложенного, мы не можем согласиться с мнением Л. А. Окунькова о том, что «было бы ошибкой квалифицировать правовые акты Президента как обычные подзаконные акты. Они обладают явно более высокой юридической силой, чем постановления и распоряжения Правительства, которые издаются на основе и во исполнение федеральных законов и нормативных указов Президента... Российская специфика разделения властей совершенно определённо характеризует приоритет власти парламента и Президента по отношению к федеральной исполнительной власти. Палаты Федерального Собрания, в отличие от Президента, не вправе отменять или приостанавливать действие постановлений и распоряжений Правительства. Принцип разделения властей здесь выражен совершенно определённо»¹.

Действительно, указы Президента обладают более высокой юридической силой, чем акты Правительства. Но, во-первых, то, что Конституцией закреплено право Президента отменять правовые акты Правительства, не означает, что президентские указы не подзаконны, так как Конституция не позволяет Президенту отменять также и законы (что, однако, неоднократно делалось до вступления в силу Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, принцип разделения властей в Конституции выдержан недостаточно. «Особенностью российской системы разделения властей является то, что Президент России, по сути, не входит ни в одну из трёх ветвей власти»¹. Так, статьей 10 Конституции установлено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную судебную. В то же время в статье 11 говорится, что помимо Федерального Собрания, Правительства и судов Российской Федерации, осуществляющих соответственно законодательную, исполнительную и судебную власти, государственную власть осуществляет ещё и Президент Российской Федерации. Получается, что Президент либо может осуществлять или каждую из названных властей, либо он находится вне этих властей. В любом из этих случаев о собственно разделении власти между Президентом и другими государственными органами говорить не приходится.

В-третьих, значение конституционных норм, закрепляющих статус и полномочия Президента, нельзя абсолютизировать, особенно учитывая обстоятельства, при которых разрабатывалась Конституция Российской Федерации.

В-четвёртых, говоря об «ошибочности» квалификации указов Президента как подзаконных актов, необходимо отметить, что в данном случае оценивается не юридическая природа указа президента, а сложившаяся практика издания указов по самым различным вопросам. Именно эта практика, формировавшаяся ещё до принятия Конституции Российской Федерации, и обусловила ту Российскую специфику разделения властей, о которой пишет Л. А. Окуньков.

По нашему мнению, отсутствие в Конституции достаточно определённых положений о том, по каким именно вопросам должны, а по каким могут

¹ См.: Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика М.1996. с.102

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Постников А.Е., Васильев В.И., Пяткина С.А., Лапаева В.В. Концепция развития конституционного законодательства. М. 1998. С.32

издаваться указы Президента, может быть компенсировано внесением в неё поправок и детализировано соответствующим федеральным законом. Данный вопрос находится в поле зрения законодателя уже давно. Так, принятый Государственной Думой в первом чтении ещё в 1996 году Федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» предусматривает, что Президент России издаёт указы в пределах своей компетенции; указы Президента принимаются на основе и во исполнение Конституции и законов Российской Федерации и не могут им противоречить. А указы, восполняющие пробелы правового регулирования в сфере регулирования исключительно федеральными законами, действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов. В случае издания таких указов Президент не позднее десяти дней после их вступления в силу вносит в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы соответствующие проекты законов.

Принятие закона в такой редакции по сравнению со сложившейся практикой издания указов было бы прогрессивным шагом. Но это не исключает того, что Государственная Дума по отношению к издаваемым указам по-прежнему будет занимать пассивно-выжидательную позицию. Вместо того, чтобы обязать Президента в первоочередном порядке вносить соответствующие законопроекты. Дума будет задним числом рассматривать уже вступившие в силу указы. При этом останутся открытыми вопросы, станет ли тот или иной проект законом и когда это произойдёт.

Между тем российскому законодательству известен прецедент наделения Президента законодательными полномочиями. В соответствии с упоминавшимся Постановлением Съезда № 1831-1 по целому ряду вопросов Президент мог издавать указы, находящиеся в противоречии с законами РСФСР. Проекты таких указов должны были представляться в Верховный Совет РСФСР или в его Президиум. Если в течение семи дней эти органы не

отклоняли указ, то он вступал в силу. В случае отклонения указа он в десятидневный срок должен был рассматриваться как законопроект.

Такой порядок работы с указами, претендующими на силу закона, представляется более правильным, чем предлагаемый проектом закона о правовых актах, и, на наш взгляд, может быть использован при изменении его редакции.

На практике действительно встречаются случаи, когда требуется срочное законодательное решение того или иного вопроса, а соответствующий закон ещё не принят. На наш взгляд, для таких случаев в специально принятом федеральном законе (а ещё лучше - непосредственно в Конституции) целесообразно предусмотреть, что Президент как глава государства может для безотлагательного решения некоторых вопросов издавать указы, имеющие силу закона (круг этих вопросов также надо очертить законодательно). Но такие указы должны действовать временно. Во время их действия нужно принять соответствующие федеральные законы, которые вступят в силу со дня официального опубликования. С этого же дня утратят силу изданные на время указы Президента. Но даже если законы не будут приняты, указы по истечении установленного срока всё равно должны утрачивать силу, даже если необходимость в таких указах не отпала. Наличие такого срока дисциплинирует работу парламента, мобилизует его на оперативное принятие необходимых законов.

Стоит подчеркнуть, что редакция временно действующего указа не должна рассматриваться парламентом как безальтернативный вариант, обязывать его придавать указу силу закона. Парламент должен обладать правом на иное законодательное решение вопросов, урегулированных указами временного действия.

Говоря о соотношении закона и указа Президента Российской Федерации,

необходимо отметить, что полномочие Президента издавать указы, закреплено не только Конституцией как Основным законом, но и отдельными федеральными законами: «Об обороне»¹, «О гражданстве»² и т.д. Действует множество федеральных законов, регулирующих самые различные вопросы, которые предусматривают, что по этим же вопросам помимо законодательных актов могут приниматься иные нормативные правовые акты Российской Федерации. К таким актам относятся, конечно, и указы Президента. Однако ни конституционные и законодательные ограничения, ни даже установленные указами президентские самоограничения издавать другие указы не являются для Президента препятствиями на пути к фактически безграничной нормотворческой деятельности. Приведём лишь один пример - преамбулу Указа от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». Выше отмечалось, что он содержит противоречивые положения. Добавим к этому следующее. Согласно преамбуле Указа № 2287 он издавался в связи с принятием Конституции Российской Федерации. Между тем, издавать указ «в связи с принятием» неопубликованной Конституции¹. Президент не имел права, так как для него, как и для любого другого гражданина России. Конституция вступает в силу со дня официального опубликования и только после этого Президент, основываясь на нормах Конституции, мог издать указ в связи с её принятием. Издание же указа в связи с принятием Конституции до её официального опубликования означает, что Конституция является актом, не опубликованным для всеобщего сведения, а доступным лишь отдельным лицам

¹ См.: СЗ РФ от 3 июня 1996г. №23 Ст.2750

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 6 февраля 1992г. №6 Ст.243

¹ Конституция РФ была официально опубликована в Российской газете 25 декабря 1993

(в частности, Президент)⁷⁾, что прямо запрещено частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации. Следовательно, издание указа Президента «в связи с принятием Конституции» до её официального опубликования не соответствует ей.

Далее, согласно преамбуле Указа № 2287, он издан в целях обеспечения прав граждан на землю. Однако и эта цель не является правомерным основанием для издания Указа в силу вышеприведённого положения статьи 15 Конституции. В этом случае актом, затрагивающим права граждан (в частности, права на землю), не опубликованным для всеобщего сведения и, следовательно, не подлежащим применению, оказывается уже сам Указ № 2287 в период с момента его подписания до дня официального опубликования. Следовательно, вступление в силу Указа, затрагивающего права граждан, со дня подписания, то есть до официального опубликования, также не соответствует Конституции.

Наконец, преамбула Указа № 2287 определяет, что он издан в соответствии с пунктами 2 и 3 упоминавшегося выше Указа № 1598. Однако, во-первых, издание указа в соответствии с другим указом означает, что предшествующему указу искусственно приписывается более высокая юридическая сила (хотя в принципе преемственность между правовыми актами следует расценивать положительно); во-вторых, издание указа № 2287 в соответствии с пунктами 2 и 3 Указа № 1598 фактически противоречит преамбуле последнего, в соответствии с которой, он издан в целях предотвращения необоснованного издания нормативных актов, не соответствующих законодательным актам Российской Федерации: Как показано выше, момент вступления Указа № 2287 в силу со дня подписания не соответствует статье 15 Конституции Российской Федерации, которая является актом высшей юридической силы, и которому должны соответствовать все иные нормативные правовые акты.

Следует также отметить, что Указ № 2287 предусматривал его внесение на

рассмотрение Федерального Собрания. Однако не ясно, каковы могли бы быть результаты этого рассмотрения. Ведь по Конституции утверждения одной из палат Федерального Собрания - Советом Федерации требуют только два вида указов: о введении чрезвычайного положения и о введении военного положения. О рассмотрении Федеральным Собранием каких-либо указов в Конституции ничего не говорится. По смыслу Указа № 2287 как рассмотрение может быть истолкован разве что процесс разрешения Конституционным Судом дела о соответствии указа Президента Конституции. Однако Указ № 2287 должен был быть внесён на рассмотрение Федерального Собрания, даже не обладающего на это необходимыми полномочиями, а не Конституционного Суда. Следовательно, в случае, как исполнения, так и неисполнения положения о внесении Указа № 2287 на рассмотрение Федерального Собрания последнее оказывалось неправомочным на такое рассмотрение, и должно было обращаться в Конституционный Суд с запросом о соответствии данного Указа Конституции Российской Федерации.

К сожалению, некоторые Российские юристы, справедливо критикуя президентские указы периода сентября - декабря 1993 года, не в полной мере представляют себе состояние российской правовой системы, в которой она оказалась после их издания. Так, по мнению С. В. Полениной, «судьбу всех изданных до вступления в силу новой Конституции Российской Федерации указов следует специально решать Президенту Российской Федерации вместе с Государственной Думой и Советом Федерации в духе Договора об общественном согласии»¹. Но, во-первых, решать вопросы действия указов Президента нужно «в духе» Конституции Российской Федерации, которая ничего не говорит о Договоре об общественном согласии. А, во-вторых, «по смыслу Конституции Российской Федерации, издаваемые Президентом

Российской Федерации указы и распоряжения, могут быть дополнены, изменены или признаны утратившими силу только самим Президентом (статьи 10, 11, 90). Федеральное Собрание Российской Федерации таким правом не наделяется». Федеральное Собрание может принятием либо законов; либо постановлениями своих палат только рекомендовать Президенту привести свои указы в соответствие с Конституцией и федеральными законами. А делать это или не делать, решает только Президент. Что касается других (кроме законов) правовых актов, принимаемых палатами Федерального Собрания - постановлений, то вопросы об их соотношении с указами Президента Российской Федерации решены гораздо более определённо. Постановления палат Федерального Собрания Государственной Думы и Совета Федерации - принимаются по вопросам, отнесённым к их ведению Конституции Российской Федерации (статьи 102 и 103 Конституции). Эти предметы ведения, в отличие от президентских, значительно уже, сформулированы Конституцией гораздо более чётко, расширительному толкованию не подвергались и не включают в себя каких-либо контрольных полномочий за указным нормотворчеством Президента. Отсюда влияние постановлений палат Федерального Собрания на издание и действие указов Президента невелико. Среди наиболее значимых отметим Постановление Государственной Думы от 23 февраля 1994 года № 65-1 ГД «Об объявлении политической экономической амнистии»¹ Им предусматривалось немедленное прекращение всех уголовных дел в отношении лиц, участвовавших в событиях 21 сентября - 4 октября 1993 года в Москве, связанных с изданием Указа «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», и противодействие его реализации. Но подавляющее большинство постановлений палат носит рекомендательный характер.

¹ См.: Поленина С.В. Законотворчество в РФ. М. 1996. С.47

¹ См.: Ведомости Федерального Собрания РФ 1994 №2 Ст.137

Например, Постановлением Совета Федерации от 8 октября 1996 года № 338-СФ «О социально-экономическом положении в Российской Федерации, подготовке зимнему периоду 1996 / 97 года и мерах Правительства Российской Федерации по повышению жизненного уровня населения»² Президента было предложено приостановить действие некоторых его указов. Соотношение указов Президента Российской Федерации с актами федеральной исполнительной власти нельзя признать достаточно определённым, несмотря на единодушное признание в теории права более высокой юридической силы указа Президента, что подтверждается право Президента отменять акты Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента (часть 3 статья 115 Конституции Российской Федерации). Для решения проблемы этого соотношения необходимо вновь обратиться к упоминавшимся выше постановлениям Конституционного Суда. Из них нельзя сделать однозначный вывод, может ли Президент издавать указы по вопросам, требующим решения Правительства Российской Федерации. На наш взгляд, можно говорить только о том, что издание Президентом, наделённым правом на издание «законодательных» указов, указов по вопросам, требующим издания постановлений или распоряжений Правительства, не будет противоречить только постановлениям Конституционного Суда, но не конституционным нормам.

Конституция Российской Федерации, закрепляя предметы ведения, по которым должны приниматься законы, закрепляет также полномочия Правительства Российской Федерации, допуская при этом их возложение на Правительство указами Президента (статья 114). Несмотря на это, указов, вторгающихся в сферу деятельности Правительства (а не возлагающих на него

² См.: Ведомости Федерального Собрания РФ от 21 октября 1996 г. №29 Ст.1168

полномочия), издано не меньше, чем вторгающихся в сферу деятельности Федерального Собрания. Действует даже Указ от 10 июня 1994 года № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹, который констатирует издание президентских указов по вопросам, входящим в компетенцию Правительства (пункт 3).

Смешивание компетенции Президента и Правительства прослеживается также в пункте 4 Указа, предусматривающим необходимость направления проектов постановлений Правительства, принятие которых предусмотрено правовыми актами Президента, а также проектов решений, рассмотренных на заседании Правительства под председательством Президента, в Администрации Президента. А о том, что вопреки Конституции разделения полномочий издавать акты между Президентом и Правительством фактически не существует, говорит положение Указа о том, что в Администрацию Президента должны направляться «также проекты решений Правительства Российской Федерации, принимаемых в пределах его компетенции по отнесённым Конституцией Российской Федерации к ведению Президента Российской Федерации вопросам прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, её государственной целостности, обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определения основных направлений внутренней и внешней политики; руководства внешней политикой; осуществления функций Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации». В результате имеют место дублирование и параллелизм в работе Президента и Правительства.

В то же время буквально десятки указов Президента изданы по вопросам

деятельности различных акционерных обществ, создания и упразднения университетов, сохранения памятников культуры, что в соответствии с Конституцией входит в компетенцию Правительства. Отдельные указы издаются со ссылками на предметы ведения, прямо закреплённые Конституцией за Правительством¹. А после ознакомления с указами вроде «О возрождении и развитии философского, клинического и прикладного психоанализа»¹ (от 19 июля 1996 года № 1044) может создаться впечатление, что Правительство России полностью некомпетентно, а Президент продолжает сохранять статус главы исполнительной власти. Между тем в Конституции нет ни одного упоминания о том, что Президент занимается исполнительной деятельностью, зато есть статья 110, в соответствии с которой, исполнительную власть осуществляет Правительство. Усомниться в определённости соотношения указов Президента и актов Правительства заставляет и пункт 1 Указа Президента от 30 ноября 1995 года № 1199 «О таможенных льготах» «Согласиться с комплексом мер, принятых Правительством Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 года № 244 «О признании утратившими силу и об отмене решений Президента Российской Федерации в части предоставления таможенных льгот» («Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 11, ст. 967), по компенсации потерь, возникающих при отмене льгот по таможенным платежам при проведении внешнеторговых операций». Неужели у Правительства есть сомнения в своей компетентности? Или в таможенных вопросах Президент разбирается лучше Правительства? А если таких сомнений нет, то зачем нужно «соглашаться» путём издания указа?

¹ См.: СЗ РФ от 13 июня 1994г. №7 Ст. 697.

¹ См., напр., Указ от 21 июня 1994 г. №1307 «О порядке регулирования некоторых вопросов федеральной контрактной системы // СЗ РФ от 27 июня 1994 г. №9 Ст. 932

Почему президентское согласие выражено только в отношении этого комплекса мер, а в отношении других правительственных мер указы Президента о согласии или несогласии с ними не издаются? Означает ли отсутствие таких указов несогласие Президента? Какова сила актов Правительства, согласие с которыми указами Президента не оформлено? На наш взгляд, издание подобных указов говорит о неуверенности Правительства в своих действиях, об опасении самостоятельно (без вмешательства Президента) решать вопросы, отнесённые Конституцией к его компетенции. Это обусловлено, в свою очередь, несовершенством конституционных норм, нечёткой определённостью полномочий Президента по изданию указов. А Указ от 14 июля 1998 года № 832 «О признании утратившим силу абзаца пятого пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»¹ и вовсе издан в соответствии с постановлением Правительства. Вторжение Президента в компетенцию Правительства подчас оборачивается нестабильностью указного нормотворчества. Касаясь мелких в масштабе страны вопросов, указы при малейшем изменении социально-экономической обстановки нуждаются в изменениях, происходящих в форме издания новых указов; отсюда возникает длинная цепь указов об изменении указов. Указное отождествление Президента с исполнительной властью влияет и на издание актов Правительства. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 1998 года № 1529 «Об утверждении плана действий по реализации документа Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в

¹ См.: СЗ РФ от 22 июля 1996г. №30 Ст.3608.

¹ См.: Российская газета от 21 июля 1998 г. №136

стране»², предусмотрено издание около десяти указов Президента Российской Федерации по предметам ведения Правительства. Неопределённость соотношения указов Президента с актами исполнительной власти не замыкается на актах только Правительства. Вертикаль исполнительной власти в Российской Федерации предопределяет её распространение и на акты федеральных органов исполнительной власти. Так, Указом от 1 июля 1992 года № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»¹ предусматривалось, что порядок передачи пакетов акций в траст определяется положением, утверждённым Госком имуществом. В связи с данным Указом Госкомимуществу предоставлялись и некоторые другие полномочия. Однако Госкомимуществом были изданы акты не только во исполнение Указа, но и изменяющие и дополняющие его. Министерством юстиции Российской Федерации в регистрации этих актов было обоснованно отказано². Однако их издание свидетельствует, по нашему мнению, не только о крайне низкой правовой культуре должностных лиц Госкомимущества, допускающих возможность изменения своим актом акта более высокой юридической силы, но и о том, что Президент своим Указом неоправданно вторгся в сферу ведения органов, уполномоченных на решение гражданско-правовых вопросов законом. Соотношение указов Президента Российской Федерации с актами судебных органов гораздо более определённо, чем с актами законодательной (представительной) и исполнительной властей. Это обусловлено тем, что в Российской Федерации, в отличие от стран англосаксонской правовой семьи,

² См.: Российская газета от 5 января 1999 г. №1

¹ См.: САПП РФ от 6 июля 1992 г. №1 ст.3.

² См.: Экономика и жизнь 1997 №1.

акты судебных органов пока не считаются источниками права. Поэтому указы Президента Российской Федерации не могут оказать существенное влияние на действие актов судебной власти. Исключение составляет лишь действие некоторых актов Конституционного Суда Российской Федерации. В отсутствие у последнего исполнительного аппарата своих решений и при неисполнении их добровольно Президент иногда издаёт указы, направленные на их реализацию. Вместе с тем следует согласиться с Н. А. Богдановой в том, что «конституционный порядок не приемлет регулирования любой из сторон деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и её гарантий в актах подзаконных, в частности, в указах Президента Российской Федерации» К сожалению, нормотворчество Президента подчас опережает принятие актов не только законодательной и исполнительной, но и судебной власти. Так, деятельность Коммунистической партии РСФСР была приостановлена Указом до окончательного разрешения этого вопроса в судебном порядке т. е. Президент сознавал, что издаёт указ по вопросу, по которому требуется принятие акта судебной власти. Изложенное позволяет сформулировать развёрнутое определение указа Президента Российской Федерации. В дополнение к тому, что указ Президента Российской Федерации, как показано выше, представляет собой внешнюю форму выражения правовых норм. Указ следует определить как нормативный акт, издаваемый в пределах полномочий, предоставленных Президенту Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, который не должен противоречить Конституции и законам, обладает после них высшей юридической силой, обязателен для исполнения на всей территории Российской Федерации всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, гражданами и их объединениями.

§2. Правовые акты Президента Российской Федерации и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации,

Акты президента и глав республик. В конституционном законодательстве Российской Федерации и ее субъектов закреплён статус глав республик, областей и др. Это новый институт для российской государственности, и поэтому присущие ему акты лишь формируются как разновидность правового массива. Производность актов от характера статуса и объема полномочий президентов и глав республик, губернаторов и глав администраций служит объяснением их высокой роли и широты регулируемых вопросов.

Виды и основные признаки правовых актов глав субъектов Российской Федерации закрепляются в конституциях и уставах, в законах субъектов Федерации о нормативных правовых актах. Сходство наименований не исключает, однако, различий в основаниях принятия и содержании этих актов. Сделаем пояснения.

В республиканских конституциях регулируются статус президентов республик и основные вопросы издаваемых ими правовых актов. Нетрудно заметить, сколь неодинаковы основания принятия таких актов.

Согласно ст. 97 Конституции Республики Башкортостан в пределах своих полномочий на основе и во исполнение действующего законодательства Президент издает указы и распоряжения, проверяет их исполнение. Эти акты не могут противоречить Конституции и законам Республики, обязательны к исполнению на всей территории Республики.

В Конституции Республики Марий Эл установлено, что Президент издает указы и распоряжения. Проекты указов по вопросам, связанным с деятельностью Правительства, обсуждаются на его заседании (ст. 83). Указы и распоряжения Главы Республики Мордовия не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам, Конституции и законам Республики (ст. 72). В Конституции Республики Саха (Якутия) содержится краткое

положение - в осуществление своих полномочий Президент издает указы и распоряжения (ст. 73).

Показателен краткий перечень некоторых указов Президента Республики Татарстан - о создании акционерного общества, о приватизации предприятий топливно-энергетического комплекса, о регулировании арендных отношений и приватизации имущества государственных и коммунальных предприятий, сданного в аренду, о Татарском агентстве интеллектуальной собственности, о порядке удостоверения сделок по автотранспортным сделкам, о регистрации и публикации нормативных актов министерств и ведомств, о государственной поддержке предпринимательства, о дополнительных мерах по защите трудовых прав граждан, о государственном социальном страховании, о создании информационного агентства, о мерах по обеспечению выполнения программы адресной социальной защиты населения. Много указов издается в сфере государственного строительства - образования госорганов и т.п.

Как видно, круг вопросов, разрешаемых с помощью указов, очень широк. В них велик удельный вес нормо-установлений, в условиях отсутствия как тех или иных федеральных и республиканских законов, так и необходимости реализовать права республики.

Приведем в качестве примера Указ Президента Республики Татарстан о стимулировании привлечения иностранных инвестиций в Республике Татарстан, изданный 31 октября 1994г. В целях реализации Закона Республики Татарстан "Об иностранных инвестициях в Республике Татарстан", создания благоприятных условий для инвестирования иностранного капитала в Республику Татарстан. Освобождены с 1 января 1995 года предприятия с иностранными инвестициями, зарегистрированные на территории Республики Татарстан, занимающиеся производством товаров и оказанием услуг, у которых оплаченная доля иностранных инвесторов в их уставном фонде составляет не менее 30%, а в эквивалентной сумме не менее 1 миллиона долларов США, от уплаты налога на прибыль, в части, зачисляемой в республиканский бюджет, сроком на три года, на прибыль, в части, зачисляемой в республиканский бюджет, сроком на пять лет, если указанные предприятия создаются для

осуществления приоритетных направлений деятельности, определяемых законодательством Республики Татарстан; на имущество сроком на три года. Вновь создаваемым предприятиям с иностранными инвестициями налоговые льготы предоставляются с момента их государственной регистрации.

Решено предоставлять иностранным инвесторам земельные участки в собственность и в долгосрочную аренду на условиях, определенных земельным законодательством Республики Татарстан.

Акты, губернаторов и глав администраций. В уставах краев, областей и других субъектов Российской Федерации установлен статус губернаторов, глав администраций и определены виды издаваемых ими правовых актов. Например, Глава Администрации Архангельской области принимает в пределах своей компетенции постановления и распоряжения, в том числе носящие нормативный характер (п. 2 ст. 29). В Уставе Нижегородской области содержится гл. 12 "Акты администрации области". Губернатор издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Эти акты направляются в законодательное собрание в трехдневный срок, за исключением актов по вопросам организационного и материально-технического обеспечения деятельности самой администрации. Акты губернатора обязательны к исполнению. Руководители структурных подразделений Администрации издают приказы, (ст. 45). Как видно, акты губернатора вычлняются из массы актов администрации.

В Устав Тамбовской области включена гл. 24 "Правовые акты администрации области". Это - постановления, распоряжения и приказы. Глава администрации принимает постановления и издает распоряжения по вопросам, отнесенным к его ведению. Правовые акты вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено в самом акте (ст. 72). Отдельные виды актов "привязаны" к тому или иному полномочию - постановления о создании комитетов, управлений и др., утверждение положений о структурных подразделениях, согласование решений об образовании территориальных структур федеральных органов и т.д.

Отметим еще две особенности регионального правотворчества. Во-

первых, для полномочий губернаторов характерно подписание законов, а также договоров от имени области, во-вторых, они вправе вносить на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ проекты нормативных правовых актов, принятие которых находится в их компетенции. Этими полномочиями надо умело пользоваться.

В законах субъектов Российской Федерации о правовых актах с разной степенью подробности регулируются виды актов губернатора главы и администрации. Так, в Законе Воронежской области "О правовых нормативных актах Воронежской области" выделен такой вид правового нормативного акта, как постановления администрации (ст. 2). Постановления принимаются по вопросам, отнесенным федеральным и областным законодательством к ведению исполнительных органов власти области (ст. 12). Предусмотрено также издание совместных постановлений областной Думы и администрации (ст. 1).

Постановления глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации чаще всего содержат нормы, задания и поручения. Распоряжения - оперативные предписания.

В качестве примера можно привести темы распоряжений губернатора Санкт-Петербурга, изданных в августе-сентябре 1997 г. Распоряжения издавались по вопросам строительства высокоскоростной пассажирской железнодорожной магистрали, мелкорозничной торговли фасованными молочными продуктами, расселения домов, завершения строительства жилого дома, выполнения проектно-изыскательных работ, проведения фестиваля, международной конференции, создания рабочей группы по подготовке материалов о состоянии охраны правопорядка и др.

Конституция РФ закрепляет принцип разделения власти, каждый орган которой имеет свою компетенцию. Функции Президент осуществляет в установленном порядке. Президент должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, а не действовать вместо них. В соответствии с частью 2 статьи 85 Конституции Президент вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (правительств, губернаторов, глав администраций,

президентов) в случае противоречия этих актов Конституции РФ до решения этого вопроса соответствующим судом. Так, Указом Президента РФ от 17 января 1995 года № 52 "Об Указе Президента Чувашской Республики "О защите военнослужащих"²⁷ глава государства, руководствуясь статьями 15 и 80 Конституции РФ, обоснованно констатировал противоречие Указа Президента Чувашской Республики статьям 59, 71 и 76 Конституции РФ, постановил считать его не подлежащим применению. Всего первый Президент России издал более десяти указов, приостанавливающих действие актов субъектов РФ. Как показывает практика, эта мера достаточно эффективна: субъекты РФ отменяют противоречащие Конституции РФ акты, не доводя дело до суда. Поэтому Президенту РФ следует активнее использовать это право: ведь число противоречащих Конституции РФ актов субъектов велико.

Однако, на наш взгляд, Президент РФ может приостанавливать действие указов президентов республик только в случаях, если и президент республики входит в систему органов исполнительной власти республики. Этот вывод следует из смысла части 2 статьи 85 Конституции РФ. Например, поскольку Президент Республики Саха (Якутия) является главой исполнительной власти своей республики (статья 65 Конституции Республики Саха (Якутия)), постольку Президент РФ вправе приостановить действие его указов. Президент Татарстана является главой государства Республики Татарстан (статья 106 Конституции Татарстана), а не главой исполнительной власти. Статус президента как главы государства выше, чем статус президента как главы исполнительной власти. Обладание таким статусом допускает осуществление полномочий исполнительной власти, если это закреплено законодательством, но не даёт основание для отнесения президента к органам исполнительной власти. Следовательно, часть 2 статьи 85 Конституции РФ формально не позволяет Президенту РФ приостанавливать действие указов Президента Татарстана, пожалуй, даже в части осуществления им полномочий исполнительной власти.

По нашему мнению, возможность Президента РФ приостанавливать действие указов президентов не всех, а только некоторых республик, ставит их в неравное положение по отношению к федеральной президентской власти, что

противоречит статье 5 Конституции РФ, Исходя из этой статьи, логично было бы предоставить Президенту РФ право приостанавливать действие указов президентов всех республик, а не только тех, которые формально являются главами исполнительной власти, либо не предоставлять такого права вообще.

В период действия указа Президента РФ о приостановлении действия актов в соответствии с частью 2 статьи 85 Конституции РФ не могут быть изданы другие акты, имеющие те же предметы регулирования, за исключением актов, отменяющих акты, действие которых приостановлено Президентом РФ, либо вносящих в них необходимые изменения. Органы и лица, действие актов которых приостановлено Президентом РФ, вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданных ими актов Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам РФ (статья 29 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ).

Следует отметить, что до вступления в силу названного Федерального закона был издан Указ Президента "О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах РФ. Этим Указом органам государственной власти субъектов РФ при подготовке и принятии ими правовых актов предлагалось неукоснительно исходить из положений Конституции РФ и впредь до издания федерального закона «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» воздерживаться от принятия нормативных правовых актов, устанавливающих принципы организации и систему органов государственной власти в субъектах РФ. Нельзя не обратить внимание на запоздалость его издания. Ведь к этому моменту большинство конституций и уставов субъектов РФ, в которых это устанавливается, уже были приняты.

Отдельные указы Президента РФ прямо предлагают субъектам РФ привести своё законодательство в соответствие с Конституцией в какой-либо сфере,

III

например Указ от 20 марта 1996 года № 401 «О дополнительных мерах по обеспечению деятельности судов в РФ» Президент Российской Федерации В. ПУТИН издал Указ № 851 от 15 мая 2000г. Приостановить действие постановления главы администрации Смоленской области от 26 июня 1998 г. № 271 «О взимании платежей за загрязнение окружающей природной среды от иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства на автодорогах Смоленской области».

Постановлением главы администрации Смоленской области от 26 июня 1998 г. № 271 «О взимании платежей за загрязнение окружающей природной среды от иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства на автодорогах Смоленской области» предусмотрено взимание платы за загрязнение окружающей природной среды с иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства на автодорогах Смоленской области, а также привлечение для этих целей на договорной основе юридических лиц, имеющих соответствующую материальную базу и опыт работы в условиях дорожного движения.

В связи с тем что названное постановление противоречит статье 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», статье 20 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», постановлению Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», а также руководствуясь частью 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации.

Было бы упрощением полагать, что Президент, убедившись в медлительности Федерального Собрания, вправе издавать указы, временно заменяющие законы. Временный характер действия указа не оправдывает вмешательства Президента в прерогативы законодательной власти и не даёт ему права восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения. По верному (хотя и запоздалому), на наш взгляд, выражению С. А. Филатова, "это значит, что завтра может появиться указ с более крутыми словами: "Впредь до изменения Конституции... По мнению Лучина В.О и Мазурова А.В., утверждённое Указом № 1969 Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, в отношении которого принято рассматриваемое Постановление Конституционного Суда, противоречило основам конституционного строя РФ. Россия — демократическое федеративное правовое государство (статья 1 Конституции). И если Президент своим Указом назначает глав администраций субъектов РФ, лишая избирателей права участвовать в формировании исполнительной власти и устраняя свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа (часть 3 статьи 3 Конституции), то он тем самым умаляет демократические начала нашего государства. Одновременно нарушается принцип федерализма, предполагающий децентрализацию государственной власти, осуществление её в рамках, ограниченных Конституцией, непосредственно субъектами федерации (частью 3 статьи 5, частью 2 статьи 11, статьёй 73 Конституции).

Ссылка Президента в названном Указе на статью 77 Конституции также не состоятельна. Императивный характер положений статьи 77 Конституции исключает их расширительное толкование. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно при условии, что она соответствует основам конституционного строя России и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Из этого следует, что непосредственное участие Президента в этом процессе не предусмотрено, а подмена федерального закона указом недопустима

В Постановлении от 27 января 1999 года № 2-ГР^о Конституционный Суд, причислив к статьям, определяющим полномочия Президента, статью 80, решил, что "само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению РФ (статья 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного или федерального закона.

По нашему мнению, названные постановления Конституционного Суда толкуют статью 80 Конституции неадекватно, безосновательно расширяя полномочия Президента — гаранта Конституции. Такое толкование осуществляется по принципу "разрешено всё, что не запрещено". Однако этот принцип нельзя распространять на сферу деятельности государственной власти, в противном случае неизбежен произвол. То, что Конституция прямо закрепляет мало обязанностей главы государства и позитивных запретов в отношении него, вовсе не означает, что гарант Конституции может делать всё, что сочтёт нужным. Некоторые из этих запретов настолько очевидны, что не включены в текст Конституции. К таковым относится и запрет на вторжение в сферу деятельности законодательной власти.

Указом Президента Российской Федерации от 25 января 1996г. № 94 образована Комиссия для:

обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе разработки и принятия Конституции республик, уставов краев, областей и других субъектов Федерации, а также при решении других вопросов, связанных с проведением конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации;

разработки и внесения Президенту предложений о мерах, необходимых для обеспечения соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

содействия согласованной деятельности федеральных органов

исполнительной власти, структурных подразделений Администрации Президента и Аппарата Правительства по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов Федерации Конституции и федеральным законам, включая организацию правовой экспертизы соответствующих актов;

содействия устранению возможных разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между законодательным (представительным) и исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам проведения конституционно-правовой реформы;

подготовки предложений об использовании Президентом согласительных процедур для урегулирования разногласий в соответствии со ст. 85 Конституции и содействие деятельности соответствующих согласительных комиссий;

подготовки предполагаемых Президентом предложений, связанных с обращением в Конституционный Суд и с запросами о конституционности нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также с ходатайствами о разрешении споров о разграничении компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, между высшими органами субъектов Российской Федерации либо между законодательным (представительным) и исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

подготовка предложений о приостановлении Президентом действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений Президент Российской Федерации Указом

№ 849 от 13 мая 2000г. Преобразовал институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. И признал утратившими силу пункты 1—5 Указа Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» Созданы 7 федеральных округов Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему.

Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом Российской Федерации, но не превышающий срока исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий.

Основными задачами полномочного представителя являются:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе имеет право

организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

Заключение

Несмотря на то, что указы Президента Российской Федерации являются подзаконными правовыми актами, практика их издания, обусловленная стремлением быстро изменить социальный уклад и направленная на разрушение отношений, созданных прежним обществом, свидетельствует о деформированных соотношениях между указами и иными правовыми актами. Соответственно этому указная практика в настоящее время характеризуется следующими чертами:

- 1) Указы представляют собой автономно существующую от иных нормативных правовых актов систему; они зачастую опережающе издаются по вопросам, которые относятся к ведению Федерального Собрания или Правительства Российской Федерации.
- 2) Важнейшим принципом указного регулирования является целесообразность, а не законность; в преамбулах большинства указов даже не упоминается, что они изданы на основе и во исполнение законов, а говорится о том, что они изданы с теми или **иными** целями, либо в соответствии с другими указами.
- 3) Фактически свободная от каких-либо ограничений и развивающаяся исключительно по усмотрению Президента, указная система, препятствует законодательному регулированию общественных отношений и умаляет значение федеральных законов.
- 4) Отдельные указы Президента разработаны на недостаточно высоком правотворческом уровне, содержат положения, дублирующие друг друга и положения законодательных актов, а порой не соответствующие Конституции Российской Федерации и федеральным законам.
- 5) Указами производится в основном не развитие и конкретизация законов, а введение альтернативного регулирования общественных отношений; в результате исполнители правовых норм получают возможность выбора того акта, который более предпочтителен их интересам, но не всегда интересам общества.

Всё это в сочетании с исследованным выше недостаточно эффективным судебным контролем приводит к выводу о фактическом доминировании в Российской Федерации среди нормативных актов указов Президента Российской Федерации. А поскольку нормативный акт, как показано выше, - основной источник права в Российской Федерации, то следует признать, что и указ Президента - доминирующий источник права. За время деятельности Президента Российской Федерации с 1991 года по первое полугодие 1999 годы им было издано более десяти тысяч указов;

законов Российской Федерации за этот же период - менее полутора тысяч.

Необходимо отметить и некоторые положительные результаты указного нормотворчества. Указы позволили оперативнее решать насущные проблемы общественного развития, способствовали развитию федеративных отношений, предоставили гражданам широкие права в различных сферах деятельности.

Доминирующее положение указа Президента Российской Федерации как источника права обусловлено рядом факторов. Главный из них, на наш взгляд - неполная реализованность принципа «разделения властей» между Президентом и другими государственными органами, что проявляется в деятельности практически всех федеральных органов государственной власти. Законодательная (представительная) власть в лице Съезда народных депутатов сначала предоставила Президенту право издавать указы по широчайшему кругу вопросов, а позднее - в лице Федерального Собрания – недостаточно активно занималась законотворчеством. Исполнительная власть изначально возглавлялась Президентом, а после принятия Конституции Российской Федерации продолжала ориентироваться **на его** указы, так как Президент может назначать и освобождать от **должностей** Председателя Правительства и министров, принимать решения об отставке Правительства. Наконец, Конституционный Суд Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации все президентские указы признаёт соответствующими ей.

Исходя из всего вышеизложенного, мы считаем, что основным нормативным актом, а следовательно, и источником права в Российской Федерации, должен

быть, помимо Конституции, не указ, а закон. Действующие федеральные законы могут, конечно, иметь недостатки. Но они являются коллегиально принимаемыми актами. В них выражена воля неизмеримо большего числа людей, чем в единолично издаваемых указах Президента, поэтому законы гораздо менее субъективны.

Можно предположить, что по мере утверждения верховенства закона и реального разделения государственной власти между Президентом и другими государственными органами указ Президента Российской Федерации как источник права будет утрачивать своё доминирующее положение и в итоге станет исключительно подзаконным актом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

I. Необходимость введения поста президента была очевидной даже в советском обществе. Но эта идея в СССР либо категорически отвергалась, либо не получала широкой поддержки. Президиум Верховного Совета СССР официально выполнял в течение полувека большую часть функций главы государства, что позволяет говорить о преемственности Президиума Верховного Совета в лице Президента, прежде всего в нормотворческой деятельности.

Президиумы Верховных Советов СССР и РСФСР издавали подзаконные акты в форме указов и постановлений, которые делились на нормативные и ненормативные.

Двуединная природа Президиумов позволяла этим органам издавать указы по предметам ведения Верховных Советов, вносящие изменения и дополнения в действовавшее законодательство. Данное полномочие Президиумов позволяло

- оперативно реагировать на происходившие изменения в общественной и государственной жизни. Такие указы подвергались контролю со стороны парламента и приобретали силу закона после утверждения их Верховными Советами.

Реформа политической системы и реорганизация высших органов власти СССР вызвали необходимость учреждения поста Президента СССР, полномочия которого реализовывались через издание подзаконных актов - указов и

распоряжений. На определенном этапе Верховный Совет делегировал Президенту СССР законодательные функции, позволив ему издавать указы, имевшие силу закона. Данная мера была вынужденной, но необходимой в рассматриваемый период, поскольку многие из этих актов ускорили развитие демократических начал в нашей стране.

Институт президента в РСФСР зародился и прокладывал себе дорогу на фоне разрастающегося экономического и политического кризиса. В период 1991-1993 г.г. в России сложился дуализм власти, в том числе, в законодательной сфере. Существовало множество способов его преодоления. Однако реализованным оказался нелегитимный способ и Президент РФ, вопреки Основному закону стал издавать указы по вопросам законодательного регулирования.

Конституция РФ 1993 г.. закрепила за Президентом право издавать указы и распоряжения, но Основной закон не разрешил проблему в определении статуса указов Президента РФ.

Целесообразно было предусмотреть возможность делегирования главе государства законотворческих функций с целью восполнения пробелов в праве. Временный же «законодательный» указ прекращал бы свое действие с момента вступления в силу соответствующего федерального закона.

2. Президенту России отводится особая роль в механизме государственной власти, а, следовательно, и особая компетенция, определяемая Конституцией РФ. Она охватывает все аспекты государственной деятельности, носит комплексный характер. . .

Можно утверждать, что большая часть функций главы государства реализуется посредством издания им правовых актов.

Акты главы государства различаются:

1/ по форме: указы и распоряжения, а также программы, концепции, положения и доктрины, утверждаемые указами;

2/ по юридической силе: нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы.

К официальным документам относятся запросы, заключения, письма и

заявления. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию является официальным политико-правовым документом.

Все вышеназванные акты и официальные документы издаются в целях реализации внутренних и внешних функций главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных.

Порядок издания указов и распоряжений Президента РФ регламентирован его правовыми актами. Ответственность за разработку, оформление и исполнение актов главы государства возложена на его Администрацию, предназначение которой состоит в обеспечении деятельности Президента России.

В целях устранения имеющихся противоречий между актами главы государства, необходимо обобщить, систематизировать и издать их в виде отдельного сборника.

3. Свою специфику имеет система взаимоотношений Президента РФ и Федерального Собрания. Глава государства обладает широким диапазоном средств и форм участия в законодательном процессе. Это выражается:

1/ в наличии у него права законодательной инициативы, причем по любому вопросу, и права на внесение предложений о поправках к Конституции РФ;

2, в работе полномочных представителей и представителей Президента в палатах Федерального Собрания;

3/ в возможности давать на законопроекты заключения, содержащие замечания и конкретные предложения;

4/ в работе согласительных комиссий с участием главы государства;

5/ в праве налагать вето на принятые федеральные законы и возвращать их без рассмотрения, если нарушен конституционный порядок их принятия;

б/ в промульгации законов Президентом РФ.

Активная и, порой, решающая роль Президента РФ в законотворческом процессе часто ведет к конфронтации главы, государства и парламента, в результате чего принимаются несовершенные законы. Это обстоятельство указывает на необходимость принятия закона о правовом регулировании

законодательного процесса и внесения изменений в регламенты палат Федерального Собрания.

4. На сегодняшний день остается актуальной проблема соотношения нормотворческих указов с федеральными законами. В современных условиях, когда многие вопросы требуют оперативного законодательного решения, глава государства издает указы, восполняющие пробелы в праве. Данные полномочия должны быть делегированы Президенту РФ парламентом, а «законодательные» указы будут утрачивать свою силу с принятием соответствующих федеральных законов. Однако это предложение необходимо оформить на конституционном уровне.

5. Не менее значимой является проблема соотношения актов Президента и решений Правительства РФ. Очевидно, что в отношении исполнительной власти глава государства обладает наибольшим объемом полномочий. В иерархии нормативных правовых актов постановления Правительства стоят ниже указов Президента РФ, поскольку первые издаются на основании и во исполнение вторых. Кроме того, правительственные акты, в случае противоречия их указам, могут быть отменены главой государства.

Переплетение функций Президента и Правительства РФ порождает коллизии как в правотворческой, так и в правоприменительной практике. Поэтому необходимо сбалансировать полномочия двух этих органов власти и внести соответствующие изменения в Конституцию РФ, закрепив за Правительством РФ право самостоятельно издавать постановления и распоряжения в сфере экономики, науки, культуры, образования, природопользования, охраны окружающей среды, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, социальной сфере, но с обязательным уведомлением об этом главы государства.

6. Президент РФ как глава федеративного государства обладает достаточным объемом полномочий во взаимоотношениях с субъектами Федерации.

Акты органов государственной власти субъектов не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, а также нормативным указам

Президента РФ, изданным по вопросам, требующим законодательного регулирования. Соответствие актов региональных органов государственной власти Основному и федеральным законам России обеспечивается главой

государства путем создания и функционирования различных органов при его Администрации и использования согласительных процедур между органами государственной власти различного уровня.

Президент РФ имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушают права и свободы человека и гражданина до разрешения дела соответствующим судом. Однако глава государства ни разу не обратился в судебные органы, поскольку приостановленные акты либо отменялись, либо приводились в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. Тем не менее, существует необходимость в определении порядка отмены судом приостановленных Президентом РФ не легитимных актов органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Акты органов законодательной власти субъектов РФ российский Президент не правомочен ни приостанавливать, ни отменять, но как гарант Конституции РФ, он использует различные механизмы воздействия на правотворчество региональных представительных органов.

СПИСОК ИСПЬЛЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1.Нормативные акты. Официальные документы.

- 1.1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
- 1.2. Федеральный конституционный закон от 24 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №13. Ст. 1447.
- 1.3. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №18. Ст. 1589.
- 1.4. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №51. Ст.5712. 1998. №1. Ст.1.
- 1.5. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации»//Российская газета. 1999. 29 июня.
- 1.6. Федеральный закон от'25 мая 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собраниям/Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №8. Ст. 801, Российская газета. 1999. 26 октября.
- 1.7. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №34. Ст. 3540.
- 1.8. Федеральный закон от 20 июня 1995г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №30. Ст.2871.
- 1.9. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»/. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №29. Ст. 2757.

1.10. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. «О перечне федеральных целевых программ и ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 1996 год»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №35. Ст. 4138.

1.11. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №10. Ст.1146.

1.12. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 30 июня.

1.13. Федеральный закон о нормативных правовых актах Российской Федерации /Проект/ //Журнал российского права. 1997. №10.

1.14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 1997.

1.15. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 6 февраля 1996 -г. //Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №7. Ст.655, №16. Ст.1774.

1.16. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г.//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №7. Ст.801.

1.17. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 августа 1996 г. «О Послании по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №34. Ст.4059.

1.18. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 октября 1996 г. «О приоритетах законодательной инициативы Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996.№44.Ст.4980.

1.19. Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы»// Ведомости Съезда народных

- Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №1. Ст.53.
- 1.20. Указ Президента РФ от 15 января 1992 г. «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №4. Ст. 172.
- 1.21. Указ Президента РФ от 25 марта 1992 г. «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»//Российская газета. 1992. 28 марта.
- 1.22. Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №2. Ст. 1427.
- 1.23. Указ Президента РФ от 14 августа 1992 г. «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. №8. Ст.501.
- 1.24. Указ Президента РФ от 14 октября 1992 г. «О продаже за приватизационные чеки жилищного фонда, земельных участков и муниципальной собственности»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. №16. Ст.1235.
- 1.25. Указ Президента РФ от 5 февраля 1993 г. «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №6. Ст.481.
- 1.26. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №39. Ст.3597.

- 1.27. Указ Президента РФ от 25 сентября 1993 г. «Об ответственности лиц, противодействующих проведению поэтапной конституционной реформы» //Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №39.Ст.36Ю.
- 1.28. Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» //Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993.№41.Ст.3919.
- 1.29. Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №42. Ст.3993.
- 1.30. Указ Президента РФ от 2 ноября 1993 г. «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»//Собрания актов. Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №13. Ст.1107.
- 1.31. Указ. Президента РФ от 30 ноября 1993 г. «О Государственном гербе Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №49. Ст.4761; 1997. №12. Ст.1418.
- 1.32. Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. «О Государственном флаге Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №51. Ст.4928.
- 1.33. Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. «О Государственном гимне Российской Федерации»//Собрание актов Президента и. Правительства Российской Федерации. 1993. №51. Ст. 4929.
- 1.34. Указ Президента РФ от 14 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №51. Ст.4932.
- 1.35. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием я охраной земель при проведении земельной реформы»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №51. Ст.4935.

1.36. Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №52. Ст.5085.

1.37. Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. №2. Ст.74.

1.38. Указ Президента РФ от 7 апреля 1994 г. «О Центре президентских программ Администрации Президента Российской Федерации»//Собрание актов президента и Правительства Российской Федерации. 1994. №15. Ст.1177.

1.39. Указ Президента РФ от 15 апреля 1994 г. «О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 21 марта 1994 г. №63 «О Министре безопасности Республики Ингушетия»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №15. Ст.1215.

1.40. Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. «О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №7. Ст.696.

1.41. Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №7. Ст.697.

1.42. Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №7. Ст.698.

1.43. Указ Президента РФ от 14 июня 1994 г. «О курортах федерального значения региона Кавказских Минеральных Вод»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №8. Ст.805.

1.44. Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. «О внесении изменений в Указ

- Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. №662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №16. Ст. 1881.
- 1.45. Указ Президента РФ от 9 сентября 1994 г. «О приостановлении действия постановления главы администрации Московской области от 6 мая 1994 г. №102 «О кадрах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №20. Ст.2253.
- 1.46. Указ Президента РФ от 21 ноября 1994 г. «О фонде президентских программа/Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №31. Ст.3248.
- 1.47. Указ Президента РФ от 17 января 1995 г. «Об Указе Президента Чувашской Республики «О защите военнослужащих»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №4. Ст.281.
- 1.48. Указ Президента РФ от 3 мая 1995 г. «О дополнении Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. №1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации.1995.№19.Ст.1732.
- 1.49. Указ Президента РФ от 13 июня 1995 г. «Об обеспечении деятельности фонда президентских программа/Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №25. Ст.237".
- 1.50. Указ Президента РФ от 5 октября 1995 г. «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №4. Ст.3875.
- 1.51. Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации.1996. №3. Ст. 152.

1.52. Указ Президента РФ от 18 января 1996 г. «О приостановлении действия Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. №УП-256 «О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предприятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №4. Ст.262.

1.53. Указ Президента РФ от 25 января 1996 г. «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №5. Ст.461.

1.54. Указ Президента РФ от 29 января 1996 г. «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №6. Ст.532.

1.55. Указ Президента РФ от 9 февраля 1996 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №7. Ст.673.

1.56. Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. JV27. СТ.676.

1.57. Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. «Вопросы Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №11. Ст.1030.

1.58. Указ Президента РФ от 9 марта 1996 г. «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №11. Ст. 1034.

1.59. Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий Федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №12. Ст. 1058.

1.60. Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №16. Ст. 1842; 1997. №20. Ст.2238, №41. Ст.4680, №52. Ст.5912; 1998. №10. Ст.1161.

1.61. Указ Президента РФ от 2 мая 1996 г. «О порядке подготовки Указов, распоряжений Президента, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №19. Ст.2257.

1.62. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №22. Ст.2663; 1997. №20. Ст.2242; 1998. №33. Ст.3967.

1.63. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №23. Ст.2756.

1.64. Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. «О Концепции национальной государственной политики Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №25. Ст.3010.

1.65. Указ Президента РФ от 30 июля 1996 г. «О приостановлении действия постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан от 24 апреля 1995 г. №150 «О мерах по государственному регулированию страховой деятельности в Республике Башкортостан»//Собрание законодательства

- Российской Федерации. 1996. №32. Ст.3892.
- 1.66. Указ Президента РФ от 13 августа 1996 г. «Об Управлении кадров Администрации Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №34. Ст.4075.
- 1.67. Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. «Об ответственности должностных лиц, допустивших обострение кризиса в топливно-энергетической комплексе Приморского края»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №34. Ст.4076.
- 1.68. Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №34. Ст.4081.
- 1.69. Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти >.-, Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №34. Ст.4082.
- 1.70. Указ Президента РФ от 19 сентября 1996 г. «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №39. Ст.4533.
- 1.71. Указ Президента РФ от 5 ноября 1996 г. «О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В.С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №46. Ст.5239.
- 1.72. Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. «О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №46. Ст.5239.

Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №46. Ст.5240.

1.73. Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №46. Ст.52-:

1.74. Указ Президента РФ от 10 марта 1997 г. «О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №»1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республикой/Собрание законодательства Российской Федерации. 1997.№ 10. Ст. 1130.

1.75. Указ Президента РФ от 30 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1997.№27. Ст.3186.

1.76. Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации/Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №28. Ст.3421.

1.77. Указ Президента РФ от 14 августа 1997 г. «О мерах по обеспечению устойчивости функционирования внутренних водных путей»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №33. Ст.3861.

1.78. Указ Президента РФ от 1 сентября 1997 г. «Об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в

регионах Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №36. Ст.4126.

1.79. Указ Президента РФ от 26 января 1998 г. «О постановлениях Кабинета Министров Республики Адыгея от 9 июня 1997 г. № 179,180. 181, 182 и от 23 июня 1997 г. 208. 209, 210»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №5. Ст.562.

1.80. Указ Президента РФ от 12 февраля 1998 г. "О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации //Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 7.

Ст.827. 1.81_. Указ Президента РФ от 3 марта 1998 г. "О дополнительных мерах по обеспечению управления электроэнергетическим комплексом России»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №10. Ст. 1157.

1.82. Указ Президента РФ от 6 апреля 1998 г. «О Склярове И.П.»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №15. Ст. 1764.

1.83. Указ Президента РФ от 24 апреля 1998 г. «О Митюкове М.А.»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №17. Ст. 1929.

1.84. Указ Президента РФ от 4 мая 1998 г. «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №18. Ст.2021.

1.85. Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. «О порядке ведения личных дел, замещающих государственные должности федеральной государственной службы»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №23. Ст.2501.

1.86. Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. «О мерах по организации

проверки сведений, представляемых лицами, замещающих государственные должности в Российской Федерации, в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»//Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. №23. Ст.2502. ' ' . -

1.87. Указ Президента РФ от 23 июня 1998 г. «Об утверждении Положения о порядке выдачи удостоверений федеральных судей судьям,, назначаемым Президентом Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №26. Ст.3064.

1.88. Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №27. Ст.3148.

1.89. Указ Президента РФ от 10 августа 1_998 г. «Об Условиях продажи акций открытого акционерного общества «Газпрома/Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №33. Ст.3961.

1.90. Указ Президента РФ от 25 января 1999 г. «Об отмене постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 1998 г. №1234 «О Правительственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №5. Ст.650.

1.91. Указ Президента „РФ от 30. января 1999 г. «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации»// Российская газета. 1999. 4 февраля.

1.92. Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. «Вопросы

Министерства юстиции Российской Федерации»//Российская газета. 1999. 5 августа.

1.93. Указ Президента РФ от 17 августа 1999 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»//Российская газета. 1999. 18 августа.

1.94. Распоряжение Президента РФ от 18 марта 1992 г. «О руководителе Секретариата Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации»//Ведомости Съезда народных депутатов -РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №13. Ст.698.

1.95. Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации»//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №7. Ст.598; 1994. №11. Ст. 1201; 1996.№33.Ст.3982.

1.96. Распоряжение Президента РФ от 4 марта 1994 г. «Об. Управлений делопроизводства Администрации Президента Российской Федерации» //Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994;№10.Ст.824.

1.97. Распоряжение Президента РФ от 25 апреля 1994 г. «Об утверждении' Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государства/Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №1. Ст.4. 98,.Распоряжение Президента РФ от 17 мая 1995 г. "О подписании договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о сотрудничестве в целях обеспечения прав российского меньшинства в Туркменистане и туркменского - в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №21. Ст. 1964.

- 1.99. Распоряжение Президента РФ от 5 августа 1995 г. №367-РП//
Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №33.
Ст.3376.
- 1.100. Распоряжение Президента РФ от 3 августа 1996 г. №413-РП//
Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №33.
Ст.3982.
- 1.101. Распоряжение Президента РФ от 26 января 1998 г. №28-РП//
Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №5.
Ст.610.
- 1.102. Распоряжение Президента РФ от 5 мая 1998 г. №160-РП//
Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №19.
Ст.2117.
- 1.103. Распоряжение Президента РФ от 8 июня 1998 г. «Об Агапове
Б.Н.»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.
№24. Ст.2729.
- 1.104. Постановление Правительства РФ от 31 марта 1995 г. №0 мерах
по реализации Послания Президента Российской Федерации
Федеральному Собранию «О действенности государственной власти
в России» и о программе Правительства Российской Федерации
«Реформы и развитие российской экономики в 1995-1996
года»//Собрание -законодательства Российской Федерации. 1995.
№15. Ст. 1302.
- 1.105. Постановление Правительства РФ от 29 июня 1995 г, «О
Комплексном плане действий Правительства Российской Федерации
по реализации Послания Президента Российской Федерации
Федеральному Собранию «О действенности государственной власти
в России» и Программы . Правительства Российской Федерации
«Реформы и развитие российской экономики в 1995-1396
годах»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995.

- №28. Ст.2675, №34. Ст.3463, №45. Ст.43 18, №48. Ст.4686. 1.106. Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. «Вопросы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 11. Ст. 1299.
107. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 1999 г. «О порядке и условиях выполнения учреждениями и организациями уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации функции конвоирования осужденных лиц, заключенных под стражу» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. .М 15. Ст. 181 8.
108. Приказ Министра юстиции РФ от 7 декабря 1998 г.//Российская газета.1999. 10 февраля.
109. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государствам/Российская газета. 1994. 24 февраля. ,110. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России//Российская газета.. 1995. 17 февраля. .111. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Россия, за которую мы в ответов/Российская газета. 1996.27 февраля. .112. Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 1997. 7 марта. .113. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Общими силами - к подъему России . /О положении в стране и основных

направлениях политики Российской Федерации/» //Российская газета. 1998.

24 февраля. .114. Послание Президента Российской Федерации Федеральном}' Собранию

«Россия на рубеже эпох»//Российская газета. 1999, 31 марта. .115.

Послание Президента РФ Правительству РФ «О бюджетной политике на 2000 год»//Российская газета. 1999. 13 апреля. .116. Письмо

Президента РФ от 30 апреля 1997 г. Президент отклонил законы//Российская газета. 1997. 13 мая. .117. Письмо Президента РФ

от 13 мая 1997 г. Вопрос о земле еще не разрешен // Российская газета.

1997. 28 мая. .118. Письмо Президента РФ от 27 июня 1997 г. Хотели как лучше...//Российская газета. 1997. 4 июля.

1.119. Письмо Президента РФ от 27 июня 1997 г. Народный заседатель в пассиве // Российская газета. 1997. 4 июля.

1.120. Письмо Президента РФ от 27 июня 1997 г. Превысили свою компетенцию // Российская газета. 1997. 4 июля.

1.121. Письмо Президента РФ от 24 июня 1997 г. Нарушена процедура голосования //Российская газета. 1997. 3 июля.

1.122. Письмо Президента РФ от 21 июля 1997 г. Земля должна работать на хозяина //Российская газета. 1997, 30 июля.

1.123. Письмо Президента РФ от 22 июля 1997 г. Не стоит вмешиваться в полномочия Президента // Российская газета. 1997. 12 августа.

1.124. Письмо Президента РФ от 27 июля 1997 г. Налог - материя деликатная // Российская газета. 1997. 6 августа.

1.125. Письмо Президента РФ от 27 июля 1997 г. Законодательная инициатива не должна быть наказуема // Российская газета. 1997. 6 августа.

1.126. Письмо Президента РФ от 7-мая 1998 г. Закон должен

соответствовать Конституции //Российская газета. 1998. 19 мая.

1.127. Письмо Президента РФ от 28 июля 1997 г. С ипотекой пока повременим //Российская газета. 1997. 13 августа.

1.128. Письмо Президента РФ от 1 февраля 1999 г. дополнительными требованиями нельзя нарушать права граждан // Российская газета. 1999. 4 февраля.

1.129. Письмо Президента РФ от 7 февраля 1999 г. Согласованности нет, а есть противоречия/ // Российская газета. 1999. 10 февраля.

1.130. Заключение Президента РФ на проект Федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации»//Российская газета. 1997. 2 декабря.

1.131. Обращение Президента Российской Федерации к Совету Федерации // Российская газета. 1997. 13 мая.

1.132. Декларация о дальнейшем единении России и Белоруссии // Российская газета. 1998. 26 декабря.

1.133. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 1992 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»//Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1.

1.134. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. по делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года «О приостановлении, деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года. «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.

1993. №4-5.
- 1.135. Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе Российской Федерации» и Обращением к гражданам России от 21 сентября 1993 года //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. №6.
- 1.136. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч.2 ст. 13 7 Конституции Российской Федерации //Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №49. Ст.4868.
- 1.137. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации/Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №8. Ст.2253.
- 1.138. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. №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 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. №3.
- 1.139. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации //Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №3. Ст.429.

1.140. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. 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»//Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.№16.Ст.1879.

1.141. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. по делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»//Российская газета. 1999. 10 августа.

2.Нормативные акты СССР и РСФСР.

2.1. Конституция /Основной Закон/ СССР. М., 1956.

2.2. Конституция /Основной Закон/ СССР. М., 1975.

2.3. Конституция /Основной Закон/ СССР. М., 1983.

2.4. Закон СССР от 12 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию /Основной Закон/ СССР //Бюллетень Верховного Совета СССР. 1990. №1.

2.5. Закон СССР от 24 сентября 1990 г. «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественной жизни

- страны»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1990. №40. Ст.802.
- 2.6. Закон СССР от 27 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции /Основного Закона/ СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления//Ведомости Верховного Совета СССР. 1991.№1.Ст.3.
- 2.7. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1958 №14.Ст.275.
- 2.8. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 сентября 1958 г. «О порядке исполнения решений судов государств с которыми СССР заключены договоры об оказании правовой помощи»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1958.№23.Ст.345.
- 2.9. Постановление Президиума .Верховного Совета СССР от 7 апреля 1956 г. «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. №8. Ст. 186.
- 2.10. Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 20 декабря 1968 г. «О порядке дальнейшей работы над законопроектами, находящимися в комиссиях законодательных предположений Совета Союза и Совета национальностей»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. №52. Ст. 1069.
- 2.11. Указ Президента СССР от 29 декабря 1990 г. «О создании в 1991 году внебюджетных фондов стабилизации экономики»//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991.№1. Ст.54.
212. Указ Президента СССР от 19 марта 1991 г. «О реформе розничных цен и социальной защите населения»//Ведомости Съезда

- народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №13. Ст.367.
- 2.13. Указ Президента СССР от 21 мая 1991 г. «О минимальном потребительском бюджете»//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №22. Ст.647.
- 2.14. Указ Президента СССР от 4 июля 1991 г. «Об отмене чрезвычайного положения на территории Геранбойского и Джебраильского районов Азербайджанской ССР»//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №28. Ст.836.
- 2.15. Распоряжение Президента СССР от 10 марта 1991 г. «О государственной программе уничтожения химического оружия в СССР»//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 11. Ст.315.
- 2.16. Распоряжение Президента СССР от 21 мая 1991 г. «О мерах по приведению советского законодательства в соответствие с обязательствами СССР, вытекающими из документов общеевропейского процесса»// Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991.№22.Ст.648.
- 2.17. Обращение Президента СССР к народам Азербайджана жителям Нагорного Карабаха. 14 марта 1991 г.//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №12. Ст.342.
- 2.18. Обращение Президента СССР к правительствам всех стран и мировой общественности от 25 апреля 1991 г.//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №19. Ст.537.
- 2.19. Конституция /Основной закон/ Российской Федерации - России. М., 1992.

- 2.20. Закон РСФСР от 13 июня 1990 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов СССР Верховным Советом РСФСР и их органами»// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №6. Ст.93.
- 2.21. Закон СССР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. №17. Ст.512.
- 2.22. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О выборах Президента РСФСР»//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №17. Ст.510.
- 2.23. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «О правовом обеспечении экономической реформы»//Ведомости. Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №44.Ст. 1456.

3. Книги.

- 3.1. Азовкин И.А. Управлений и контроль в деятельности высших органов власти в СССР. М., 1986.
- 3.2. Алексеев А.С. Русское государственное право. Пособие к лекциям. М., 1905.
- 3.3. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. М., 1982.
- 3.4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996.
- 3.5. Амеллер М. Парламенты. М., 1967.
- 3.6. Асимметричность Федерации/Под ред. А. Захарова. М., 1997.
- 3.7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997.

- 3.8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999.
- 3.9. Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995.
- 3.10. Беспалый И.Т. Президиум Верховного Совета союзной республики. М., 1959.
- 3.11. Бромхед П. Эволюция Британской Конституции. М., 1978.
- 3.12. Василенков П.Т. Органы Советского государства и их система на современном этапе. М., 1967.
- 3.13. Васильев А.М. Формы выражения норм советского социалистического права. М., 1960.
- 3.14. Верховный Совет СССР. М., 1967.
- 3.15. Верховный Совет СССР. М., 1975.
- 3.16. Высшие представительные органы власти в СССР. М., 1969.
- 3.17. Дорогим В.Д. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948.
- 3.18. Елистратов А.И. Очерк государственного права /конституционное право/. Изд.2.М, 1915.
- 3.19. Журавлев А.Л., Султанов А.Ш. Сравнительный анализ правового статуса Президентов Азербайджанской республики и Российской Федерации. М., 1997.
- 3.20. Закон: создание и толкование/Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998.
- 3.21. Зивс С.Л. Источники права. М., 1981.
- 3.22. Златопольский Д.Л., Гулиев В.Е. Верховный Совет СССР - Высший орган государственной власти Советского Союза. М., 1962.

3.23. Златопольский ДЛ. Верховный Совет СССР - выразитель воли советского народа. М., 1982.

3.24. Исполнительная власть в Российской Федерации/Под ред. А.Ф. Ноздраче-ва. Ю.А. Тихомирова. Н., 1996.

3.25. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития /Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998.

3.26. Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988.

3.27. Калинычев Ф.И. Высшие органы государственной власти СССР. М., 1966. ^ 3.28. Керимов Д.А. Законодательная деятельность Советского государства. М., 1955.

3.29. Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960.

3.30. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991.

3.31. Кириченко М.Г. Народный парламент Российской Федерации. М., 1963-.

3.32. Кириченко М.Г. Высшие органы государственной власти в РСФСР. М., 1968.

3.33. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995.

3.34. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998.

3.35. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998.

3.36. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации/Под ред. В.Ф. Яковлева. М., 1995.

3.37. Комментарий к Конституции Российской Федерации/Общ, ред.

Ю.В. Кудрявцева. М., 1996.

3.38. Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.

3.39. Конституции зарубежных государств. М., 1997.

3.40. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997.

3.41. Конституционное/государственное/ право зарубежных стран/Отв. ред. Б.А. Страшун. Том 3. М., 1997.

3.42. Конституционное право Российской Федерации. Сборник судебных решений/Под ред. М.И. Кукушкина. СПб., 1997.

3.43. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1995-1996/Составитель и отв. ред. Т.Г. Морщакова. М., 1997.

3.44. Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994.

3.45 Конституция и закон: стабильность и динамизм. М., 1998.

3.46. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1908.

3.47. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894.

3.48. Кравцов Б.П. Верховный Совет СССР. М., 1954.

3.49. Кривенко Л.Т. Конституция СССР и развитие законодательной деятельности Верховных Советов союзных республик /сравнительно-правовое исследование/. Киев, 1982.

3.50. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности М., 1988.

3.51. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение, М., 1980.

3.52.. Кузнецов И.И. Компетенция высших органов власти и

управления СССР. М., 1969.

3.53 Кузнецов И.Н. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти. М., 1965.

3.54. Кулик Р.И., Лукьянов А.И., Токмаков Б.Л. Высший орган народной власти. М., 1970.

3.55 Лазарев Б.М. Президент СССР. М., 1991.

3.56. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974.

3.57. Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин И.Г., Романов Г.И. Курс советского государственного права. М., 1962.

3.58. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М., 1988.

3.59. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997.

3.60. Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996.

3.61. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. М., 1996.

3.62. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства М., 1967.

3.63. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998.

3.64. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1985.

3.65. Мухамедова Р.Х. Президиум Верховного Совета Союзной республики. Ташкент, 1980.

3.66. Мухамедшин К.Д. Деятельность Президиума Верховного Совета союзной республики по укреплению законности. М., 1975

- 3.67. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации/Под ред. В.В. Лазарева. М., 1997.
- 3.68. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм М., 1966.
- 3.69. Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1997.
- 3.70. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
- 3.71. Органы Советского общенародного государства. М., 1979.
- 3.72. Основин В.С. Государственно-правовые отношения. М., 1965.
- 3.73. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая Л., 1960.
- 3.74. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. М., 1968.
- 3.75. Поленина С.В., Сильченко К.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М., 1987.
- 3.76. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.
- 3.77. Правовой статус Президента Российской Федерации/Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997.
- 3.78. Правовое государство, личность, законность. М. 1997.
- 3.79. Президент - Правительство - исполнительная власть: российская модель /Под ред. И. Шаблинского. М., 1997.
- 3.80. Проблемы парламентского права в России/Под ред. Л. Иванова. М., 1996.
- 3.81. Пятый /внеочередной/ Съезд народных депутатов РСФСР: Стенографический отчет. М., 1992. Т.3.

- 3.83. Радченко В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей. Саратов, 1996.
- 3.84. Реформа политической системы советского общества. Ашхабад, 1990.
- 3.85. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995.
- 3.86. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
- 3.87. Селезнев Г. Вся власть - закону. М., 1997.
- 3.88. Система советского законодательства/Под ред. И.О. Самощенко. М., 1980.
- 3.89. Советское государственное право М., 1948.
- 3.90. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты//Под ред. О.А. Жидкова. М., 1993.
- 3.91. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962.
- 3.92. Теория государства и права/Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997.
- 3.93. Теория государства и права/Под ред. М.Н. Марченко. М., 1999.
- 3.94. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982
- 3.95. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
- 3.96. Федоров К.Г. Союзные органы власти /1922-1962/. М., 1963.
- 3.97. Хачатрян Г.М. Верховный Совет союзной республики. М., 1975.

- 3.98. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995.
- 3.99. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.
- 3.100. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.
- 3.101. Шеремет К.Ф., Лазарев Б.М. Органы государственной власти и управления. М., 1977.
- 3.102. Шохин А. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997.
- 3.103. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996.
- 3.104. Энциклопедический словарь. М., 1996.

4 Статьи в сборниках, газетах и журналах.

- 4.1 Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект//Журнал российского права. 1998. №Ю/11/.
- 4.2 Авакьян С.А Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации:
нерешенные проблемы. Выступление на научно-практической конференции «Судебный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы»//Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №2.
- 4.3. Алюшин А. Россия//Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995. №2/11/.
- 4.4. Андреев Н. Дума и закон//Российская газета. 1999. 5 июня.
- 4.5. Ачкасов В.А. Президент РФ и Государственная Дума:

- перспективы взаимоотношений//Правоведение. 1995. №4-5.
- 4.6. Барабанов О. Алтайский край как субъект Российской Федерации конституционно-правовая характеристика//Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. №3У20У4У21У.
- 4.7. Барабашев А.Г. Парламент и Правительство в Российской Федерации//Конституционный строй России. Вып.2. М., 1995.
- 4.8. Батюк А.В. Роль договорных отношений в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов//Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы конференции. Саратов, 1998.
- 4.9. Белкин А.А. Дело о Президентском обращении к народу 20 марта 1993 года//Правоведение. 1994.№3.
- 4.10. Богданова Н.А. Выступление на «круглом столе» журнала и ИСиСП. В каких поправках нуждается Конституция?//Журнал российского права. 1999. №1.
- 4.11. Бусыгина И. Представители Президента. Проблемы становления и перспективы развития института//Свободная мысль. 1996. №4.
- 4.12. Время тревог и сомнений позади//Российская газета. 1997. 1 ноября.
- 4.13. Глотова И.А. Указ Президиума Верховного Совета СССР в нормативной деятельности советского государства//Ученые записки ЛГУ, сер. юрид. наук. Вып.Ю. 1958.
- 4.14. Гребенников В., Васецкий Н., Полуян Л. Один в поле не воин. Даже если оно правовое//Российская Федерация сегодня. 1998. №5.
- 4.15. Гринберг А.И. Вернуться в правовое поле//Журнал российского права. 1998. №7.
- 4.16. Депутаты Государственной Думы о Послании

- Президента//Российская Федерация. 1996. №5.
- 4.17. Дмитриев Ю., Журавлев А. Единовластие и институт президентства в Российской Федерации//Президент. Парламент. Правительство. 1997.№1.
- 4.18. Дмитриев Ю., Журавлев А. Указы Президента в системе законодательства//Президент. Парламент. Правительство. 1998. №1/7/.
- 4.19. Дмитриев Ю.А. Президентство в России как реликт монархической власти//Право и жизнь. 1999. №20
- 4.20. Дрейшев Б.В. Проблемы законотворчества в новых условиях// Правоведение. 1994. №5-6.
- 4.21. Думать прежде всего о России//Российская газета. 1997. 18 октября.
- 4.22. Енгибарян Р.В. Правовая природа указов Президиума Верховного Совета союзной республики//Ученые записки ВНИИСЗ. Вып.20. М., 1970.
- 4.23. Жаров С.И. Почему голосование стало предметом спора?// Журнал российского права. 1998. №7.
- 4.24. Журавлев М.П. Договорный порядок разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации//Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы конференции. Саратов, 1998.
- 4.25. Заметина Т.В. Конституционные аспекты соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации//Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы конференции. Саратов, 1998.
- 4.26. Зенкин С. Дума и Президент: спор о том, как вносить поправки в Конституцию//Российская Федерация. 1997. №8.

- 4.27. Интервью с А.И. Лукьяновым//Журнал российского права. 1997. №4.
- 4.28. Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России //Вестник СГАП. 1998. №3.
- 4.29. Кабышев В.Т., Пряхина Т.М. Теоретические проблемы российского конституционализма//Вестник СГАП. 1995. №2.
- 4.30. Кабышев В.Т. Российский Федерализм: конституционные основы, тенденции развития//Конституционное развитие России. Межвуз. научный сборник. Вып.2. Саратов, 1996.
- 4.31. Калмыков Ю.Х. Поворот судьбы//В двух парламентах, одном правительстве. В национальном движении. М., 1998.
- 4.32. Ковачев Д.А. К вопросу о юридической природе актов Верховного Совета СССР//Ученые записки ВНИИСЗ. Вып.2/19/. М., 1964.
- 4.33. Козлов А.Е. Статус Российской Федерации и проблемы совершенствования механизма государственной власти//Конституционный строй России. Вып.3. М., 1996.
- 4.34. Козырева А. «Пчела как объект законотворчества»//Российская газета. 1999. 20 мая.
- 4.35. Колесников Е.В. Конституционный принцип верховенства, закона //Вестник СГАП. 1998. №3.
- 4.36. Колесников Е.В. Указ Президента как источник конституционного права России// Конституционное развитие России. Межвуз. научный сборник. Вып.2. Саратов, 1996.
- 4.37. Колюшин Е.И. Скрытые полномочия или присвоение власти?// Журнал российского права. 1998. №7.
- 4.38. Конин Н.М., Соколова Л.М. Конституция России и некоторые проблемы становления государственной исполнительной власти

- Реализация Конституции России. Межвуз. научный сборник. Саратов, 1994.
- 4.39. Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Президент. Конгресс, законодательство /Опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в Соединенных Штатах Америки///Государство и право. 1998. №1.
- 4.40. Котелевская И. Взаимодействие властей в законотворчестве. Выступление на «круглом столе» журнала/Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. №3/1 б/ №4/17/.
- 4.41. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе /статья вторая///Государство и право. 1998. №1.0.
- 4.42. Котенков А.А. На чем основано право Президента России возвращать принятый федеральный закон без рассмотрения//Журнал российского права. 1997. №11.
- 4.43. Краснов М.А. Закон силен, когда сильна власти/Российская газета. 1997. 18 марта.
- 4.44. Крестьянинов Е.В. Процедурные особенности рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, подлежащих и не подлежащих его обязательному рассмотрению //Государство и право. 1997. №9
- 4.45. Кузнецов И.Н. К вопросу о юридической природе указа Президиума Верховного Совета СССР и его соотношении с законом/Вопросы Советского государственного права. М., 1959.
- б, Кулябин И.Н. Президентство - лучшая ли форма исполнительной власти?//Государство и право. 1992. №8.
- 4.47. Кутафин О.Е. Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР

- и Советом Министров СССР //Советское государство и право. 1966. №4
- 4.48. Лазарев Л.В. Конституционные проблемы правотворчества высшего звена Советов/Актуальные проблемы государство ведения. М., 1979.
- 4.49. Лазарев Б.М. Об изменениях в правовом статусе Президента СССРУ/Советское государство и право. 1991. №8.
- 4.50. Лазарев Б.М. Президент СССРУ/Советское государство и право. 1990. №7.
- 4.51. Лафитский В. «Теневое» Правительство или Правительство в тени Президента. О роли правительства в российской истории//Законодательство и экономика. 1996. Вып. 3/4.
- 4.52. Литовченко О.И. Нормы международного и внутригосударственного права: механизмы применения и конфликты//Права человека в России и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Саратов, 1997.
- 4.53. Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламенту/Государство и право. 1996. №7.
- 4.54. Мартин С. Нас обанкротили олигархи. И закон им в этом помог //Российская газета. 1999. 18 мая.
- 4.55. Марченко М.Н. Политико-правовой статус Президента /исторический аспект///Вестник Московского университета. 1992. №2.
- 4.56. Митюков М. Если дремлет парламент, должен бодрствовать Президент //Российская Федерация. 1996. №13.
- 4.57. Мицкевич А.В. Закон в переходный период: опыт современной России. Выступление на «круглом столе» журнала//Государство и право. 1995. №10.

- 4.58. Мицкевич А.В. О форме актов Президиума Верховного Совета СССР //Правоведение. 1967.№3.
- 4.59. Муксинов И.Ш. Проблемы соотношения конституций субъектов Российской Федерации и Конституции Российской Федерации//Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №2.
- 4.60. Ноздрачев А.Ф. Выступление на «круглом столе» журнала и ИЗиСП. В каких поправках нуждается Конституция?//Журнал российского права. 1999. №1.
- 4.61. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации 1993 г.У/Государствб и право. 1996. №1.
- 4.62. Окуньков Л.А. Вето Президента//Журнал российского права. 1998. №2.
- 4.63. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание//Журнал российского права. 1997. №2.
- 4.64. Пастухов М. Декреты Президента Республики Беларусь как форма чрезвычайного законодательства//Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. №2/27/.
- 4.65. Пискотин М. Президент разрубил узел конфликта в Удмуртии// Российская Федерация. 1997. №6.
- 4.66. Поленина С.В. Выступление на «круглом столе» журнала//Государство и право. 1995. №10.
- 4.67. Поленина С.В. Конституционные основы системы советского законодательства//Советское государство и право. 1978. №5.
- 4.68. Полянский И. Исполнительная власть /некоторые вопросы конституционно-правовой регламентации///Право и жизнь. 1998. №16

- 4.69. Президент подписывается лично//Российская газета. 1996. 11 сентября.
- 4.70. Примаков Е. Семь критериев здоровой Федерации//Российская газета. 1999. 27 января.
- 4.71. Россия заслужила честную власть//Российская газета. 1997. 17 мая.
- 4.72. Румянцева Т.О. Федеральное Собрание: конституционно-правовой статус//Конституционный строй России. Вып.2. М., 1998.
- 4.73. Рыжков В. Актуален ли проект закона, ждущий рассмотрения четвертый год?//Российская Федерация сегодня. 1998. №21.
- 4.74. Сенякин И.Н. Федерализм и безопасность личности//Конституционное развитие России. Межвуз. научный сборник. Вып.2. Саратов, 1996.
- 4.75. Скуратов Ю.И. Парламент и Президент в Конституции. Российской Федерации//Российская Федерация. 1994. №5.
- 4.76. Скуратов Ю.И. Парламент и Президент Российской Федерации //Конституционный строй России. Вып.2. М., 1995.
- 4.77. Скуратов Ю., Шафир М. Президентство: генезис и перспективы //Народный депутат. 1991. №9.
- 4.78. Талалаев А.Н. Конституционный Суд РФ и некоторые вопросы права международных договоров//Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №2.
- 4.79. Тихомиров Ю.А. Конфликт закона и правовая реформа. Выступление на «круглом столе» журнала//Государство и право. 1997. №12.
- 4.80. Тихомиров Ю.А. Критерии конституционности правовых актов Выступление на научно-практической конференции «Судебный конституционный контроль - в России: уроки проблемы и

- перспективы //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №2.
- 4.81. Халфина Р.О. Почему не работает закон//Журнал российского права. 1997. №4.
- 4.82. Хороший хозяин улицу не отапливает//Российская газета. 1997. 15 ноября.
- 4.83. Черномырдин В. Семь главных дел Правительства России//Российская газета. 1997. 20 мая.
- 4.84. Чиркин В.Е. Президентская власть//Государство и право. 1997.
- 4.85. Шаймиев М. Договору Татарстана с Россией - пять лет. Что дальше? //Российская газета. 1999. 13 февраля.
- 4.86. Шаров А., Васецкий П. Когда говорит политика право молчим/Российская юстиция. 1996. №9.
- 4.87. Шебанов А.Ф, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве//Советское государство и право. 1964. №7.
- 4.88. Шевченко Н.Д. Еще раз о неподписании Президентом Российской Федерации принятых законов//Журнал российского права. 1998. №7.
- 4.89.Шейнис В.А. Тернистый путь Российской Конституции//Государство и право. 1997. №12.
- 4.90. Шипиев В. Законотворчество на местах не должно противоречить федеральным законам//Законность. 1995. №7.
- 4.91. Эбзеев В.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов//Государство и право. 1995.

5. Авторефераты

- 5.1. Беспалый И.Т. Президиум Верховного Совета союзной республики. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1959.
- 5.2. Боголюбов С.А. Правотворческая деятельность Президиумов Верховных Советов союзных республик. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1973.
- 5.3. Выстропова А.В. Акты Федерального Собрания Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1999.
- 5.4. Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998.
- 5.5. Карапетян С.А. Источники конституционного права Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1998.
- 5.6. Котенков А.А. Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческой сфере. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998.
- 5.7. Кузнецов И.И. Юридическая природа Указа Президиума Верховного Совета СССР. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1958.
- 5.8. Лазарев Л.В. Президиум Верховного Совета СССР - высший орган власти Советского Союза. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1965.
- 5.9. Мазуров А.В. Указ Президента Российской Федерации как источник права:
проблемы теории и практики. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1999.

- 5.10. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. Автореф. дис. докт. юрид. наук. Л., 1964.
- 5.11. Побережная И.А. Конституции /Уставы/ Субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998.
- 5.12. Сафарова М.Р. Президиум Верховного Совета союзной республики. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1987.
- 5.13. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации. Автореф. дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург. 1998.