

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ПО СОХРАНЕНИЮ ЕДИНСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

И.В. Левакин

Изучение современного российского государства невозможно без определения правовых механизмов, средств, возможностей, т.е. правовых гарантий, его единства и территориальной целостности. Свойства и гарантии единства и целостности российского федеративного государства зафиксированы в основном в законодательной форме и реализуются в деятельности государственных органов разных уровней, и прежде всего в деятельности Президента РФ. Нормативные акты, договоры, как непосредственно, так и имплицитно, содержат в себе нормы, создающие режим единого существования и функционирования российской государственности во всех ее ипостасях (территориальной, организационной, нормативной, национальной, политической и т.д.). Если придерживаться разграничения права и закона, что является практически неизбежным в любых теоретических изысканиях, мы неизбежно должны выделить не только писанные документы, содержащие требования единства российской государственности, но и «дух» закона, общественную практику, правовое сознание и другие элементы правовой системы. Обобщая сказанное, можно утверждать, что **основными правовыми гарантиями единства и территориальной целостности российского государства являются нормы права (выраженная в них государственная воля общества), оформленные в виде нормативно-правовых актов, договоров разного уровня, реализуемые посредством всей правовой системы РФ.**

Среди нормативных актов, гарантирующих единство и целостность российского государства необходимо выделить: во-первых, Конституцию Российской Федерации и конституционные законы¹; во-вторых, текущие федеральные законы; в-третьих, региональное законодательство, а точнее — законодательство субъектов Российской Федерации. Отдельно необходимо указать межсубъектные договоры и соглашения, а также договоры и соглашения между федеральным центром и субъектами федерации.

Ограничиться лишь нормативным материалом, не затронув организационную структуру государства, — означает обеднить, не полностью раскрыть вопрос о гарантиях единства и целостности современного федеративного российского государства. Необходимо обратиться к порядку формирования, структуре, а, главное, к функциям и полномочиям государственных органов, непосредственно воздействующих на вышеобозначенный предмет исследования. Тем более что административная реформа, начатая президентом России В.В. Путиным, непосредственно

¹ Неотъемлемой составной частью конституционного законодательства, помимо Конституции, являются конституционные законы, принимаемые лишь по вопросам, предусмотренным Конституцией. Среди федеральных конституционных законов нет принятых непосредственно по поводу территориальной целостности и единства Российской Федерации, тем не менее они имеют большое значение в решении этих проблем. Это обусловлено неразрывностью связи вопросов, по которым они могут быть приняты, с проблемой сохранения единства и целостности Российской Федерации, а также их высокой юридической силой. Прежде всего они представляют собой гарантии единства правового поля на территории РФ, и в этом заключается их основная ценность в контексте рассматриваемого вопроса.

направлена на укрепление российской государственности и затрагивает все стороны организации, деятельности государственного механизма, а также органы местного самоуправления. Такие федеральные законы, как Федеральный закон от 29 июля 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», являются показателями новой «наступательной» внутрифедеральной государственной политики центральной власти, ее действенными инструментами, раскрывающими потенциал Конституции 1993 года.

В процессе бурных политических событий поствыборного периода 2000 г. в РФ (Государственной думы, президента), оказалось, что реформирование государственного механизма в рамках действующей Конституции, без внесения в нее изменений и дополнений, — задача сложная, но необходимая на начальном этапе ее проведения, соответствующая переходному состоянию государственно-правовых институтов страны и общества. Недостатки Конституции известны, главный же принципиальный ее порок, по нашему мнению, — в отсутствии реальных механизмов разделения властей и системы сдержек и противовесов, как на российском, так и на региональном уровнях. К сожалению, изменения и дополнения в действующей Конституции неизбежны, но в настоящее время нет другой возможности, как руководствоваться «ельцинской» Конституцией со всеми ее недостатками и положительными сторонами. Главное достоинство Конституции 1993 г. — ее демократическая основа, во многом декларативная, но предоставляющая возможность для дальнейшего реформирования. В настоящее время большинство политических сил, кроме совершенно одиозных, готовы действовать в рамках Конституции 1993 г. (это, конечно, не означает ее однолинейного понимания), и данное положение нельзя не использовать, нельзя нарушать последнюю грань, отделяющую российскую государственность от анархии. Изменения в Конституции неизбежны и должны быть произведены, но только после того, как будет полностью исчерпан ее нынешний ресурс. Тем более, что органы представительной власти, которые непосредственно занимаются нормотворчеством, в том числе конституционным, находятся в процессе реформирования.

Несомненным недостатком российского государственного устройства является то, что российская Конституция 1993 г. предоставляет возможность неоднозначного толкования (перераспределения, размежевания) всех четырех основных характеристик государственных органов (порядок формирования, структура, функции, полномочия) в зависимости от политической конъюнктуры и конкретных персоналий (яркий пример — Совет Федерации в 2000 г.). Мы не призываем к жесткой неререформируемой государственной машине, но необходимость ее стабильности в течение более или менее протяженного периода, хотя бы от выборов до выборов, не вызывает сомнений.

Классическая теория разделения властей, разработанная в трудах Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, предусматривает с целью ограничения всевластия монарха три разновидности государственных органов, относящихся, соответственно, к законодательной, исполнительной и судебной властям. Практика современного государственного строительства не всегда совпадает с данной, ставшей классической,

моделью. Так, Конституция РФ закрепляет не три, а четыре основных субъекта государственной власти. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев: «Президент Российской Федерации согласно действующему Основному Закону формально не входит в систему исполнительной власти, он — глава государства. Оставаясь вне пределов традиционно вычленяемых трех ветвей единой государственной власти, Президент интегрирует российскую государственность и, будучи наделен Конституцией Российской Федерации значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные органы в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, определяет эффективность и действенность всех институтов власти в Российской Федерации»¹. В соответствии с п. 1 ст. 11, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации. Заметим, что все вышеперечисленные органы государственной власти обозначены отдельно, включая Правительство и Президента.

Безусловно, первым в иерархической системе властных государственных органов нашей страны является Президент. Тому есть несколько причин: во-первых, его правовой статус произведен непосредственно от волеизъявления граждан Российской Федерации, избирающих Президента на прямых и всеобщих президентских выборах; во-вторых, по сложившейся исторически политической практике, глава российского государства, в данном случае президент РФ, — это наше «все». В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, не суд, не российский народ, а президент является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Меняются эпохи и названия главы государства, но сущность мало чем ограниченной верховной власти одного лица, находящегося на вершине пирамиды власти, остается прежней. Особое место президента в системе государственных органов РФ обуславливает необходимость пристального анализа его положения в системе разделения властей, а главное — его полномочий по поддержанию единства и территориальной целостности РФ.

Для верного осмысления места и роли российского президента в сохранении единства и территориальной целостности РФ необходимо отследить его связи с другими государственными органами, и не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ, местного самоуправления. В российской системе государственных органов Президент находится над ветвями власти, имеет влияние, в той или иной форме, на государственные органы всех уровней, координирует их функционирование:

— В области законотворчества или, что еще шире, нормотворчества — президент имеет право законодательной инициативы, подписывает законы, имеет возможность не согласиться с принятым Федеральным собранием и направленным ему для подписания законом (право отлагательного вето). Президент издает указы нормативного содержания, не нуждающиеся в контрассигнатуре правительства, хотя указы зачастую действуют вместо, а бывает и вопреки законам.

— В области исполнительной власти полномочия президента особенно велики, т.к. он фактически формирует исполнительную ветвь власти (утверждение председателя правительства Государственной думой при возможном ее роспуске

¹ Эбзеев Б.С. Предисловие / Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов: СГАП, 2000. С. 4.

президентом превратилось в открытый фарс и политическую торговлю в худшем ее виде). Вслед за формированием исполнительной власти, следует фактическое руководство ею, при юридической безответственности, свойственной монархам. Также президент имеет возможность изменять состав правительства и самостоятельно отправить его в отставку.

— Судебная и контрольная власть также не избежала непосредственного воздействия президентской власти. Так, президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей высших судебных органов, генерального прокурора, назначает судей других федеральных судов.

— Существенны полномочия президента в области взаимоотношений «центр — регионы». Президент не только назначает своих представителей в федеральных округах и контролирует деятельность федеральных ведомств на местах, но теперь получил возможность напрямую воздействовать на государственные органы субъектов федерации. Так, президент может выносить предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в форме указа, вносить в Государственную думу проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); вправе обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; выносить предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); отрешать высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности. В порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, президент вправе, по мотивированному представлению генерального прокурора Российской Федерации, временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления¹.

— Местное самоуправление, по Конституции РФ не входящее в систему органов государственной власти, также не свободно от воздействия президентской власти. Представительный орган местного самоуправления может быть распущен указом президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации вправе отрешить главу муниципального образования от должности. В случае отрешения главы муниципального образования от должности президент Российской

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (в ред. Федерального закона от 29.07.2000 № 106-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. С. 5005.

Федерации назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен уставом муниципального образования¹.

Кроме того, президент формирует и возглавляет Совет безопасности, формирует администрацию, назначает и освобождает своих полномочных представителей, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил Российской Федерации. Перечисленные выше полномочия президента РФ не оставляют сомнений в президентской или суперпрезидентской форме правления в России и его решающих полномочиях в деле сохранения единства и территориальной целостности РФ.

Государственное единство и национальная безопасность — неразделимые состояния государства и народов, его составляющих. Поэтому обратимся к Закону РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г., который примерно демонстрирует конституционные функции президента РФ по поддержанию государственного единства. Данный закон дает понятие безопасности, которое определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Основные объекты безопасности: личность — ее права и свободы, общество — его материальные и духовные ценности, государство — его конституционный строй, *суверенитет и территориальная целостность*. Как справедливо указывает М.В. Баглай, характеризуя положения данного закона: «Вся эта конструкция теперь кажется весьма надуманной... Однако в нем есть положения, которые сохраняют свое действие, и это, в частности, закрепление некоторых функций и полномочий Президента РФ»². М.В. Баглай относит к таким функциям и полномочиям: осуществление общего руководства государственными органами обеспечения безопасности, руководство Советом безопасности, контроль и координацию деятельности государственных органов обеспечения безопасности, а также то, что Президент, в пределах определенной законом компетенции, принимает оперативные решения по обеспечению безопасности. Следовательно, как продолжает М.В. Баглай, «именно Президент РФ напрямую (т.е. минуя Председателя Правительства) руководит перечисленными в Законе силами безопасности: Вооруженными силами, Федеральной службой безопасности, органами внутренних дел, внешней разведкой, службой обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной и судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службой, службой ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формированиями гражданской обороны, пограничными войсками, внутренними войсками, службой обеспечения безопасности средств связи и информации, таможней и др. Практически все эти силы управляются самостоятельными министерствами и ведомствами, руководители которых подчинены Президенту РФ (министерство обороны, Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Федеральная служба охраны, Федеральная пограничная служба, Федеральная служба внешней разведки, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.)»³. Если в данном контексте процитировать п. «д» ст. 114

¹ См.: Федеральный закон от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в ред. Федерального закона от 04.08.2000 № 107-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. С. 3506.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 395.

³ Там же. С. 395–396.

Конституции РФ, который гласит: «Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации», становится ясна декларативность данных норм. Оказывается, что правительству РФ скорее отводится роль хозяйственного управления при администрации президента РФ, чем самостоятельного органа власти.

Президент не может не нести обязанностей, соответствующих характеру и размеру таких полномочий. Одной из основных обязанностей, вытекающих из статуса Президента как главы государства и гаранта Конституции, является обязанность в соответствии с ч. 2 ст. 80 принимать, в установленном Конституцией порядке, меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности. Данное положение Конституции сформулировано достаточно обще и по запросу группы депутатов Государственной думы, членов Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации о проверке конституционности ряда указов президента, постановлений правительства Российской Федерации, направленных на урегулирование кризисной ситуации в Чеченской Республике. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г., в частности, дает следующее разъяснение «не детализированного установленного порядка» по охране суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации: «Конституция Российской Федерации определяет вместе с тем, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83–89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, реализация Президентом своей компетенции в «установленном Конституцией Российской Федерации порядке» предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации задач во исполнение указов Президента». На наш взгляд, данную часть постановления Конституционного суда можно охарактеризовать как «каучуковую», т.е. объясняющую что-то необъятное более необъятным. Впрочем, в сложившейся на тот момент времени обстановке в стране Конституционный суд, принимая юридическое решение по политическому делу, к сожалению, не мог избежать политического воздействия.

Нам также сложно согласиться с мнением, высказанным М. А. Красновым относительно того, что «...глобальность самой задачи сохранения российской государственности перед лицом той или иной возможной угрозы, непредсказуемость характера этой угрозы обуславливают невозможность какого-то жесткого урегулирования, юридической конкретизации средств и методов, применяемых Президентом для ликвидации такой угрозы и обеспечения действия Конституции в полном объеме»¹. Человека можно лишить жизни различными способами, однако это не означает, что законодательство не может исчерпать всех форм и, главное, пол-

¹ Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 471.

номочий государственных органов по борьбе с данным видом преступлений. Так и посягательства на суверенность государства могут быть различны, но полномочия президента по охране государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности не могут основываться на умозрительных заключениях, от кого бы они ни исходили, по воплощению в жизнь принципа разделения властей — опасность потери государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности должна иметь противовес в виде четко организованных, конституционных государственно-правовых механизмов, не допускающих произвола и нарушений прав человека, которые сами по себе несут угрозу потери суверенитета государства, как механизма, отвечающего потребностям общества, и ведут к установлению суверенитета диктатуры. Для заполнения правового вакуума в данном случае недостаточно принципа разделения властей, необходим комплекс нормативно-правовых актов, четко определяющих права и обязанности президента, и первые среди подобных средств — законы о чрезвычайном и военном положении, которые бы установили ограничения бесконтрольного применения вооруженной силы на территории РФ.