

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ИЗБРАННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ (из дневников конституционалиста)

DOI 10.17223/9785751123611/24

М.А. Митюков

Одним из реальных достижений 90-х гг. явилось образование в стране Конституционного Суда. Его деятельность складывалась не просто и противоречиво под влиянием тех политических процессов, которые были свойственны времени конца прошлого и начала нынешнего века. После модернизации статуса Конституционного Суда в 1993–1994 гг. он приобрел полномочие официального толкования Конституции и стал оказывать существенное влияние на её развитие.

Автор этого материала в течение значительного времени (1996, 1998–2005 гг.) являлся полномочным представителем Президента Российской Федерации в Конституционном Суде и излагал позицию главы государства по ряду дел о толковании Конституции Российской Федерации. Неопубликованное ранее выступление по одному из таких дел приводится ниже.

Дело о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации (Дело о «третьем» сроке Президента)¹

Пленарное заседание Конституционного Суда Российской Федерации 15 октября 1998 года. Председательствующий – *М.В. Баглай*. Докладчик – *О.И. Тиунов*.

¹ Здесь приводится второе – публицистическое название дела, встречающееся в прессе, а также в библиографической литературе (см.: Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков. М.: Кнорус, 2011. С. 425–452) – *прим. авт.*

[Государственная дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании находящихся во взаимосвязи предписаний статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, ссылаясь на неопределенность в их понимании.

Согласно этим конституционным положениям одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (статья 81, часть 3); Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации – России, со дня вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран (пункт 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения»).

Государственная дума просит разъяснить, является ли срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, избранного до вступления в силу ныне действующей Конституции Российской Федерации и осуществлявшего установленные Конституцией Российской Федерации полномочия со дня ее вступления в силу, сроком, предусмотренным статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, т.е. является ли срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, указанный в пункте 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, первым из двух сроков, предусмотренных ее статьей 81 (часть 3). Государственная Дума полагает, что на следующих выборах на должность Президента Российской Федерации может быть избрано лишь лицо, не занимавшее ранее эту должность]¹.

Выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации²

Митюков М.А. Уважаемый Высокий Суд! Уважаемые представители Государственной думы! Присутствующие!

Запрос Государственной думы Российской Федерации о толковании части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации,

¹ Эта вводная формула воспроизводится по решению Конституционного Суда по настоящему делу. Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации 15 октября 1998 года. С. 103–115 // Архив Конституционного Суда РФ.

² Стенограмма пленарного заседания Конституционного Суда Российской Федерации 15 октября 1998 года. С. 103–115 // Архив Конституционного Суда РФ.

чительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации при внимательном рассмотрении оставляет, к сожалению, впечатление крайней противоречивости и двойственности. Формально он посвящен исключительно вопросам права, толкованию якобы недостаточно ясных норм Конституции Российской Федерации вне связи с конкретной общественно-политической ситуацией в стране, вне связи с конкретными личностями, занимающими высокие государственные посты.

Действительно, в запросе ни разу не упоминается действующий Президент Российской Федерации. Но не нужно быть особенно искусственным юристом или политиком, чтобы со всей очевидностью понимать, что рассматриваемый запрос Государственной думы имеет в виду не Президента Российской Федерации вообще, данный запрос непосредственно касается конкретного человека – ныне действующего Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина.

Формальное обращение Государственной думы к темам высоким и вечным – толкованию норм Основного закона государства, к сожалению, на деле оказывается не более чем политической акцией. За внешне безупречной формой запроса скрывается конъюнктурное содержание, за псевдоконституционным смыслом – политический интерес. Однако формальная юридическая чистота запроса вряд ли позволит его авторам вовлечь Высочайший Суд в разрешение политических конфликтов между ветвями власти.

Согласно статье 3 (пункт 7) Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права. Поскольку указанный запрос Государственной думы, на наш взгляд, является не конституционно-правовым, а политическим, то есть основание для обсуждения Высочайшим Судом в совещательной комнате вопроса о прекращении дела, поскольку решение вопросов политической целесообразности не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не раз официально заявлял, что не будет выдвигать свою кандидатуру на выборах 2000 года. В связи с этим можно привести официальные высказывания Бориса Николаевича Ельцина. Цитирую. Первого сентября 1997 года при посещении московской школы Президент Российской Федерации сказал следующее: «Я больше баллотироваться не буду. Надо дать

дорогу молодым». Девятого октября 1997 года Борис Николаевич Ельцин заявил журналистам по прилету в Страсбург (Франция): «Я на третий срок не буду выставлять свою кандидатуру и ради этого изменять Конституцию России». 30 января 1998 года на встрече в Кремле с редакторами российских средств массовой информации Президент заявил, что не станет выдвигать свою кандидатуру на третий срок. 19 июня 1998 года в Костроме Президент заявил, что не будет баллотироваться на очередных президентских выборах в 2000 году. 14 июля 1998 года на встрече с лидерами парламентских фракций и групп в Кремле Борис Николаевич Ельцин повторил, что не будет участвовать в выборах 2000 года. Он сказал: «Я хочу, чтобы в 2000 году Россия спокойно с новым Президентом начала работать». 19 августа 1998 года в программе «Подробности» и 17 августа 1998 года в программе «Зеркало» канала РТР, ведущий Николай Сванидзе: Борис Николаевич Ельцин еще раз сказал: «Я буду работать как положено по конституционному сроку. В 2000 году будут выборы нового Президента, а сам я участвовать в выборах Президента не буду». Таким образом, воля и позиция Президента Российской Федерации были неоднократно четко обозначены. Неопределенности в понимании положений Конституции Российской Федерации у Президента не имеется. Я рад, что [постоянный представитель Государственной думы в Конституционном Суде] Валерий Васильевич Лазарев тут также заявил, что в настоящее время неопределенности в понимании конституционных норм тоже нет. Следовательно, необходимость в нормативном толковании соответствующих статей Конституции Российской Федерации отпадает, поскольку одним из условий такого толкования является необходимость решения конкретного конституционно-правового вопроса. Очевидно, что такого вопроса нет. А это значит, что запрос Государственной думы Российской Федерации по существу беспредметен.

Тем не менее, если Высокий Суд сочтет необходимым дать толкование соответствующим нормам Конституции Российской Федерации с точки зрения теоретического интереса, с точки зрения значения для выборов в отдаленной перспективе, полагаю, что указанное толкование не может быть осуществлено вне конкретно-исторического и сравнительно-правового контекста. Толкование части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго Конституции РФ должно также учитывать результаты анализа всего корпуса как действовавшего, так и действующего российского законодательства, касаю-

щегося, в частности, вопросов становления Российской Федерации как самостоятельного суверенного государства, а также учреждения института президента в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике в составе Союза Советских Социалистических Республик и трансформации этого института в новых исторических и конституционно-правовых условиях. Мы полагаем также, что толкование части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации должно быть системным. В частности, указанную статью необходимо соотносить с другими нормами главы четвертой «Президент Российской Федерации». Из сопоставления части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации со статьей 80 следует, что в толкуемой статье речь идет о Президенте как главе государства. Избирался ли Президент в 1991 году до принятия новой российской Конституции именно как глава государства?

Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к Конституции 1978 года с последующими изменениями, в частности, внесенными Законом РСФСР от 24 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», а также Законом РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР», от 24 апреля 1991 года «О выборах Президента Российской Федерации» и от 27 июня 1991 года «О вступлении в должность Президента РСФСР». В российском законодательстве 1991 года Президент определяется как глава исполнительной власти, высшее должностное лицо республики. Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом в РСФСР и главой исполнительной власти РСФСР (статья 121¹ Конституции РСФСР 1978 года с поправками от 24 мая 1991 года).

Согласно новой Конституции Российской Федерации 1993 года Президент Российской Федерации является главой государства (статья 80 часть 1) и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80 часть 2). Исполнительную же власть согласно статьям 110 и 113 Конституции Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации во главе с Председателем Правительства. Аналогичные положения содержатся и в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Согласно статье 1 (части 3) единую систему исполнительной власти в Российской Федерации возглавляет коллегиальный орган Правительства Россий-

ской Федерации, главой которого является Председатель Правительства Российской Федерации (статья 24 часть 1).

Кроме того, следует учитывать, что в июне 1991 года, когда состоялись выборы Президента, РСФСР была республикой в составе СССР. В Декларации от 12 июня 1992 года «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» говорилось о том, что РСФСР является республикой в составе обновленного Союза ССР. И юридически Российская Федерация стала самостоятельным и независимым государством только 12 декабря 1991 года, когда Верховный Совет РСФСР денонсировал договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик и ратифицировал Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.

Таким образом, поскольку РСФСР не являлась на момент выборов суверенным независимым государством, субъектом мирового сообщества государств, то и учреждение должности Президента республики в то время не означало с юридической точки зрения учреждение должности главы государства, а статус и полномочия Президента республики – главы исполнительной власти, установленные прежней Конституцией РСФСР, не соответствовали статусу и полномочиям главы государства, установленным Конституцией Российской Федерации 1993 года. Часть 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации не может быть вырвана не только из контекста главы 4 Конституции Российской Федерации, но и, собственно, из самой статьи 81. Логически часть 3 статьи 81 конкретизирует и развертывает содержание двух предыдущих частей. Поэтому норма о том, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд, может иметь отношение только к тому лицу, которое избиралось на должность Президента в порядке, установленном частью 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации 1993 года. На сегодняшний день выборы по этому порядку были проведены только один раз в 1996 году.

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статья 36) указывается, что толкованием преодолевается неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации. Исходя из того, что пункт 3 раздела второго «Заключительных и переходных положений» Конституции Российской Федерации в толковании не нуждается, так как он изложен четко и ясно: «Президент Российской Федерации, из-

бранный в соответствии с Конституцией (Основным законом) Российской Федерации – России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран». Действие этой нормы прекратилось 9 августа 1996 года в день принятия присяги Президентом Российской Федерации – главой государства, избранным в соответствии с новой Конституцией. Поэтому названный пункт, как прекративший действие, как уже бездействующий, на наш взгляд, может быть использован лишь в качестве подсобного материала в толковании части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ни в коей мере не может быть истолкован самостоятельно, поскольку в соответствии с действующим законодательством Конституционный Суд толкует действующее право, действующие положения Конституции.

Таким образом, «Заключительные и переходные положения» пункта 3 раздела второго не распространили установленное в части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации ограничение на лицо, избранное на должность Президента РСФСР, до вступления в силу Конституции Российской Федерации. До 9 августа 1996 года Президент Российской Федерации занимал должность не в силу статьи 80 и части I статьи 81 Конституции Российской Федерации 1993 года, а в силу «Заключительных и переходных положений». Поэтому не может считаться избранным на первый срок в установленном порядке.

Из пункта 3 раздела второго «Заключительных и переходных положений» также следует, что до момента проведения выборов, согласно порядку, установленному новой российской Конституцией, Президент бывшей РСФСР не являлся, собственно, главой государства, поскольку он лишь осуществлял полномочия Президента Российской Федерации, установленные Конституцией 1993 года.

Второе, вопрос рассматриваемый сегодня Конституционным Судом Российской Федерации, не является новым. И тем более не является специфически российским. Он актуален практически для всех независимых государств. Не только на так называемом постсоветском, но даже шире – на постсоциалистическом пространстве.

Складывающаяся практика конституционного правосудия в государствах-участниках СНГ сформулировала положения, которые могут представлять интерес для Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, можно упомянуть решения Конституционного Суда Республики Молдова от 29 марта 1996 года о толковании аналогичной статьи 78 (абзац 5) Консти-

туции Республики Молдова и Конституционного Суда Киргизской Республики от 13 июля 1998 года о разрешении спора, связанного с применением пункта два статьи 43 Конституции Киргизской Республики, о возможности участия Президента Киргизской Республики Аскара Акаева на очередных выборах Президента Киргизской Республики в 2000 году.

Обобщенно можно выделить три основных момента в этих решениях.

Первый. Избрание до вступления в силу ныне действующей Конституции не учитывается при определении сроков, которыми ограничивается занятие одним и тем же лицом должности Президента.

Второе. Время пребывания в должности Президента, главы исполнительной власти в период, когда государство не было суверенным и входило в качестве одной из республик в состав СССР, не включается в срок осуществления полномочий главы независимого государства.

Третье. Также не учитывается срок и факт избрания Президентов парламентами, а не всеобщими выборами.

Позвольте, я приведу ряд цитат.

Так, например, Конституционный Суд Республики Молдова считает, цитирую, что «факт учреждения должности Президента Советской Социалистической Республики Молдова и внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию ССР Молдова Законом от 3 сентября 1990 года не имеет юридического эффекта учреждения должности главы государства Республики Молдова, поскольку на тот момент, как и в период до 27 августа 1991 года – день принятия Декларации о независимости Республики Молдова не существовало государства «Республика Молдова», государства суверенного, независимого, единого и неделимого как субъекта мирового сообщества государств».

Исходя из этих аргументов, Конституционный Суд пришел к заключению, что до 15 января 1992 года – даты принятия Присяги нынешним Президентом Республики Молдова, избранного 8 декабря 1991 года на основе всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования, ни одно лицо не осуществляло полномочия главы государства Республики Молдова.

А Конституционный Суд Киргизской Республики указал, что Конституция Киргизской Республики, принятая 5 мая 1993 года, ввела новые принципы организации государства и государственной

власти, соответственно изменила объем и структуру полномочий Президента Киргизской Республики, вызвав необходимость дальнейшей легитимизации новых полномочий Президента Киргизской Республики в пределах срока, на который он был избран на основании Конституции 1978 года. При указанных обстоятельствах этот Конституционный Суд пришел к выводу, что время пребывания Аскара Акаева в соответствии с Конституцией Кыргызстана 1978 года Президентом Союзной Республики Киргизия, входившей в состав федеративного государства – Союза Советских Социалистических Республик, и в последующий период обретения независимости Республикой Киргизия – не может засчитываться в срок избрания Президента Киргизской Республики, предусмотренный статьей 43 Конституции Киргизской Республики от 5 мая 1993 года, аналогичной нашей статье 81(части 3) Конституции Российской Федерации.

Близкие выводы содержатся также в решении № I Конституционного Суда Румынии от 8 сентября 1996 года по жалобам о регистрации господина Иона Илиеску, кандидата на должность Президента Румынии на выборах 3 ноября 1996 года, представленным Центральным избирательным бюро. И решение Конституционного Суда Республики Хорватия от 11 июня 1997 года о количестве сроков, в течение которых одно и то же лицо не может быть Президентом республики.

Мировой опыт, конечно, требует осмысления. Я думаю, и опыт этих стран, причем ряд из этих стран были в таком же состоянии, как и мы, союзными республиками в свое время, требует осмысления.

Исходя из вышеизложенного, прошу Конституционный Суд Российской Федерации вынести следующее решение.

Первое. Установить, что под сроком, предусмотренным статьей 81 (частью 3) Конституции Российской Федерации понимается срок исполнения полномочий Президентом, избранным в соответствии с порядком, установленным частью I статьи 81 Конституции Российской Федерации. И потому норма статьи 81(части 3) Конституции Российской Федерации неприменима к периоду до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Второе. Установить, что пункт третий раздела второго, «Заключительных и переходных положений» Конституции Российской Федерации не меняют смысла части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, поскольку его содержание касается вопросов

обеспечения общественно-политической стабильности и непрерывности государственной жизни страны в переходный период путем сохранения деятельности прежних органов государственной власти до формирования новых, в соответствии с порядком, установленным Конституцией Российской Федерации 1993 года.

Следовательно, срок осуществления полномочий Президента Российской Федерации, избранного до вступления в силу Конституции Российской Федерации и осуществляющего установленные Конституцией Российской Федерации полномочия со дня ее вступления в силу, не может считаться сроком, предусмотренным статьей 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Благодарю за внимание.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 134-0 (извлечение)

Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Производство по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации прекратить в связи с отсутствием неопределенности в их понимании, поскольку в соответствии с ними Президент Российской Федерации до выборов в июне – июле 1996 года осуществлял свои полномочия первый срок и был в 1996 году избран на второй срок подряд.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, является общеобязательным, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», а также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации

¹ См.: Рос. газета. 1998. 19 нояб.; Собрание законодательства РФ. 1998. № 46. Ст. 5701; Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.