

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 в Российской Федерации" и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года

Заключение · № 6/н · от 21.09.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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 в Российской Федерации"

и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года

21 сентября 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, заместителя Председателя Н. В. Витрука, секретаря Ю. Д. Рудкина, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г.

А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С.

Эбзеева, рассмотрев в судебном заседании действия и решения Президента Российской Федерации,

связанные с его Указом от 21 сентября 1993 года N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года,

руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части второй и частью четвертой статьи 1, статьями 74 и 77 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

п р и ш е л к з а к л ю ч е н и ю:

Указ Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от 21 сентября 1993 года N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и его Обращение к гражданам России 21 сентября 1993 года не соответствуют части второй статьи 1, части второй статьи 2, статье 3, части второй статьи 4, частям первой и третьей статьи 104, абзацу третьему пункта 11 статьи 121-5, статье 121-6, части второй статьи 121-8, статьям 165-1, 177 Конституции Российской Федерации и служат основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке статьи 121-10 или 121-6 Конституции Российской Федерации.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю. Д. Рудкин

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

Э. М. АМЕТИСТОВА

по заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года 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 в Российской Федерации" и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года

21 сентября 1993 года в 20.00 по московскому времени Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин выступил по телевидению с Обращением к гражданам России. Одновременно с этим вступил в силу Указ Президента Российской Федерации "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации".

Спустя два часа Конституционный Суд Российской Федерации по предложению судьи В. О. Лучина приступил к рассмотрению дела о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с упомянутыми Указом и Обращением. В тот же день Конституционный Суд дал заключение по рассмотренному делу, в котором признал, что данные Указ и Обращение не соответствуют ряду статей Конституции Российской Федерации и служат основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности.

При этом в ходе рассмотрения дела и в связи с ним Конституционным Судом был допущен ряд нарушений Закона о Конституционном Суде Российской Федерации и Конституции Российской Федерации, излагаемых ниже.

1. Предметом рассмотрения Конституционного Суда кроме Указа Президента стало его Обращение к гражданам России. В нем содержится оценка сложившейся в стране политической ситуации и излагаются меры, которые предполагается принять для преодоления кризиса государственной власти в Российской Федерации, в том числе посредством издания упомянутого Указа. Таким образом, по своему содержанию Обращение является не чем иным, как политическим заявлением о намерениях.

Следовательно, приняв к рассмотрению данное Обращение и дав свое заключение по нему, Конституционный Суд нарушил часть третью статьи 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, в соответствии с которой Конституционный Суд не рассматривает политические вопросы.

2. Рассмотренный Конституционным Судом Указ "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" по своему юридическому характеру относится к издаваемым Президентом Российской Федерации нормативным актам, проверка конституционности которых осуществляется в соответствии с правилами главы 2 ("Рассмотрение дел о конституционности международных договоров и нормативных актов") раздела III Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Однако Конституционный Суд рассматривал Указ в порядке, предусмотренном главой 4 ("Дача заключений") этого же раздела. В части третьей статьи 74 названного Закона установлено, что Конституционному Суду запрещается давать заключения по вопросам, которые могут быть предметом рассмотрения в его заседании по делу о конституционности нормативного акта. Таким образом, приняв к рассмотрению вышеупомянутый Указ в порядке, предусмотренном главой 4 раздела III Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, и дав по нему свое заключение, Конституционный Суд нарушил часть третью статьи 74 этого же Закона.

3. Придя к заключению о неконституционности рассмотренных Указа и Обращения, Конституционный Суд сделал вывод о том, что это служит "основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных

механизмов его ответственности в порядке статьи 121-10 или 121-6 Конституции Российской Федерации".

Но, во-первых, ни та ни другая статья Конституции не предусматривает каких-либо "иных специальных механизмов ответственности" кроме прекращения полномочий и отрешения от должности, что по своей сути одно и то же. Во-вторых, порядок прекращения полномочий, предусмотренный в статье 121-6, никак не связан с дачей Конституционным Судом заключения и не нуждается в нем. И, в-третьих, отсылка к статье 121-10 также некорректна. Из анализа этой статьи Конституции и сопоставления ее со статьями 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации следует, что если во всех других случаях, предусмотренных статьей 74 Закона, Конституционный Суд может давать заключение по собственной инициативе, то заключение о соответствии Конституции действий и решений Президента и вице-президента Российской Федерации может даваться Судом только по инициативе Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации или одной из его палат. Такой инициативы, однако, проявлено не было, и Конституционный Суд, как указывалось выше, дал заключение по собственной инициативе, на что в данном случае вообще не имел права, и, таким образом, нарушил статью 121-10 Конституции Российской Федерации.

4. За два часа до начала судебного заседания Председатель Конституционного Суда участвовал в пресс-конференции в здании Верховного Совета Российской Федерации, где дал резко негативную оценку Обращению и Указу Президента. С такой же оценкой выступил и один из судей. Оба выступления были публичными и транслировались по телевидению. Тем самым была высказана заинтересованность указанных членов Конституционного Суда в определенных результатах рассмотрения дела. Согласно части третьей статьи 27 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации судья обязан заявить самоотвод и подлежит по его просьбе освобождению от участия в рассмотрении дела в случае, если его объективность может вызвать сомнения вследствие его прямой или косвенной заинтересованности в исходе рассмотрения. Таких самоотводов, однако, заявлено не было, а значит, налицо нарушение соответствующего положения Закона.

5. В заседание Конституционного Суда не были приглашены ни должностное лицо, о конституционности действий и решений которого давалось заключение, или его представитель, ни другие возможные участники заседания. Они даже не были в установленном порядке извещены о рассмотрении дела, не говоря уже о направлении им в установленные сроки - за десять дней до заседания - необходимых документов. То же правило не было соблюдено и в отношении самих судей. Следовательно, были нарушены часть четвертая статьи 36 и часть седьмая статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

6. Все эти нарушения процедуры, установленной Законом о Конституционном Суде Российской Федерации, не позволили обеспечить полноту и всесторонность разбирательства, как того требует часть вторая статьи 35 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Сложнейший вопрос государственной важности был решен в течение двух часов, при этом ни Обращение Президента, ни его Указ не анализировались детально, по частям и статьям, а оценивались в целом.

Многочисленные нарушения Закона, отмеченные выше, свидетельствуют о том, что при рассмотрении данного дела Конституционным Судом была нарушена часть вторая статьи 4 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы Российской Федерации. Соответственно была нарушена и статья 184 Конституции Российской Федерации, согласно которой все законы и иные акты государственных органов Российской Федерации, следовательно и судебные решения, должны издаваться на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

7. Что же касается оценки содержания Указа Президента Российской Федерации "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", то в нем имеются положения, формально выходящие за пределы полномочий Президента, установленных Конституцией Российской Федерации.

Федерации, например, прерывание функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, назначение новых выборов. Однако эти положения необходимо рассматривать в неразрывной связи, во-первых, с причинами издания Указа и его целями, изложенными в преамбуле, во-вторых, с правами и обязанностями Президента, установленными Конституцией, и, в-третьих, с определенными особенностями Конституции Российской Федерации, касающимися исполнения Президентом его прав и обязанностей.

Из преамбулы Указа следует, что он принят в целях исполнения воли российского народа, выраженной на референдуме 25 апреля 1993 года, которая грубо попирается Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации, в подтверждение чего приводятся многочисленные факты. При этом необходимо учитывать часть вторую статьи 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой народ осуществляет государственную власть не только через Советы народных депутатов, но и непосредственно, то есть через референдум, и статью 1 Закона о референдуме Российской Федерации, где установлено, что решения, принятые российским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации. Это, по нашему мнению, означает, что решение референдума по какому-либо конкретному вопросу обладает большей юридической силой, чем любые другие законы и даже Конституция Российской Федерации, ибо это решение есть прямое и высшее выражение народовластия.

На апрельском референдуме 1993 года такое решение было вынесено по двум вопросам - о доверии Президенту Б. Н. Ельцину и о поддержке социально-экономической политики Правительства. Следовательно, любые попытки отрешиться от должности или другим путем лишиться полномочий законного Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина и любые попытки противодействовать проводимым Президентом и Правительством экономическим реформам противоречат высшей воле российского народа, противоправны и нелегитимны. Именно такие попытки предпринимались и предпринимаются большинством депутатов и руководства Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, что также подтверждается многочисленными фактами, приводимыми в преамбуле Указа. Эта антинародная, противоправная деятельность угрожает самому будущему страны, единству и целостности Российской Федерации, ее суверенитету. Она нарушает и конкретные положения Конституции Российской Федерации, в частности часть вторую статьи 17, согласно которой государство обязано обеспечить развитие рыночного механизма. Деятельность Съезда и Верховного Совета, указывается в преамбуле, нарушает и важнейшие права граждан Российской Федерации, например голосование за отсутствующих депутатов фактически ликвидирует право на народное представительство, закрепленное в статье 47 Конституции Российской Федерации, и т. п.

Вместе с тем Президент, согласно статье 121-4 Конституции, обязан защищать суверенитет Российской Федерации, охранять права и свободы человека и гражданина, права народов Российской Федерации и добросовестно исполнять другие возложенные на него народом обязанности. Однако действующая Конституция не дает Президенту прав и полномочий, достаточных для выполнения этих его обязанностей в случаях, когда угроза суверенитету, единству и целостности государства, правам и свободам человека исходит от органов законодательной власти - Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Именно поэтому, опираясь на высшую волю народа, выраженную в решении референдума, и будучи обязанным обеспечить ее исполнение, Президент и предпринял меры, изложенные в Указе. В настоящее время сделать однозначный вывод о степени соответствия этих мер высшим целям и задачам Конституции Российской Федерации не представляется возможным. Для этого необходимо изучить практику реализации предпринятых мер и судить об их конституционности и легитимности в зависимости от того, в какой степени они обеспечат осуществление решений, принятых на референдуме 25 апреля 1993 года.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

Н. В. ВИТРУКА

по заключению Конституционного Суда Российской

Федерации от 21 сентября 1993 года 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

в Российской Федерации" и Обращением к гражданам

России 21 сентября 1993 года

Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года вынесено с нарушением большого числа материальных и процессуальных норм Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, что ставит под сомнение его объективность и законность. На эти нарушения обращалось внимание председательствовавшего в заседании Председателя Конституционного Суда В. Д. Зорькина.

В заседании прежде всего был поставлен вопрос о предмете рассмотрения дела и соответствующей процедуре, предусмотренной Законом о Конституционном Суде Российской Федерации, а именно: подлежит ли проверке на конституционность Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" (статья 57) или же Конституционный Суд дает заключение относительно соответствия Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации, если согласно Конституции Российской Федерации неконституционность этих действий и решений служит основанием для отрешения Президента от должности или приведения в действие иного специального механизма его ответственности (статья 74)?

Как показал ход заседания, оценке подвергался лишь Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации".

Обращение Президента к гражданам России 21 сентября 1993 года было лишь кратким изложением содержания данного Указа. Какими-либо дополнительными сведениями о действиях и решениях Президента Российской Федерации, связанных с его подготовкой и обнародованием, Конституционный Суд не располагал.

В резолютивной части заключения Конституционного Суда Российской Федерации говорится о несоответствии Конституции Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", а не действий и решений Президента Российской Федерации, как это определено в формуле предмета дела, требующего соответствующей процедуры его рассмотрения. Такая противоречивость заключения Конституционного Суда не случайна. Она свидетельствует о нарушении требований Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Согласно части третьей статьи 74 Закона Конституционному Суду Российской Федерации "запрещается давать заключения по вопросам, которые могут быть предметом рассмотрения в его заседании по делу о конституционности нормативного акта или обыкновения правоприменительной практики". Данное положение Закона было проигнорировано. Более того, Закон запрещает Конституционному Суду по собственной инициативе проверять нормативные акты на соответствие Конституции Российской Федерации. Согласно части второй статьи 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации Конституционный Суд имеет право давать заключения по собственной инициативе. Однако это не исключает обязательного письменного предложения судьи Конституционного Суда в качестве

повода к даче заключения. Как было объявлено Председателем Конституционного Суда В. Д. Зорькиным, такое предложение поступило от судьи В. О. Лучина. Однако самого текста с обоснованием материально-правового и процессуально-правового характера возможности принятия и рассмотрения его предложения представлено не было. Все совершилось в режиме "процедурного экспромта".

Как известно (и об этом шла речь в судебном заседании), действующая Конституция Российской Федерации содержит две статьи, посвященные одному предмету - отрешению от должности Президента Российской Федерации. Статья 121-6 говорит о немедленном прекращении полномочий Президента в случае, если полномочия Президента Российской Федерации используются для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти. Статья 121-10 предусматривает обычную в мировой практике процедуру отрешения от должности (импичмент) Президента и вице-президента Российской Федерации. Согласно этой процедуре такое решение принимается Съездом народных депутатов Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации большинством в две трети голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации по инициативе Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации или одной из его палат. Содержание статьи 121-6 противоречит содержанию статьи 121-10 Конституции Российской Федерации. В силу этого, а также в силу отсутствия какого-либо механизма реализации положений статьи 121-6 Конституционный Суд не вправе был обращаться к данной статье Конституции Российской Федерации. На это указало большинство судей, однако председательствовавший в заседании В. Д. Зорькин вопреки воле большинства ставил на голосование формулировки, оправдывающие действие статьи 121-6 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, признав действия и решения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина не соответствующими Конституции Российской Федерации, не имел права квалифицировать это несоответствие в качестве основания отрешения Президента Российской Федерации от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности. Определение характера конституционного правонарушения, степени его общественной опасности, достаточности этого правонарушения для того или иного вида конституционной ответственности - прерогатива Съезда народных депутатов Российской Федерации, а не Конституционного Суда Российской Федерации. К такому выводу пришел Конституционный Суд Российской Федерации при вынесении заключения от 23 марта 1993 года о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации в связи с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года.

Председательствовавший в заседании В. Д. Зорькин нарушил элементарные требования постановки на голосование окончательной формулы заключения, состоящей из четырех вопросов (элементов): 1) соответствуют ли Конституции Российской Федерации действия и решения Президента Российской Федерации; 2) являются ли они основанием для отрешения Президента Российской Федерации от должности или приведения в действие иного механизма его ответственности; если на второй вопрос дается положительный ответ, то механизм ответственности Президента Российской Федерации приводится в действие 3) в порядке статьи 121-10 или 4) в порядке статьи 121-6 Конституции Российской Федерации. Голосование должно было проводиться последовательно по указанным вопросам, и по его результатам должно было быть проведено голосование окончательной формулы заключения. Председательствующий нарушил этот порядок голосования, не дал возможности текстуально (в письменном виде) изложить формулу заключения, не уточнил форму голосования (открытое, поименное и т. п.), исключил звукозапись и протоколирование заседания (велась только стенограмма).

Заседание было открыто без меня (я находился за городом), мне не дали возможности даже

ознакомиться с текстом Указа Президента Российской Федерации "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации". Общий ход заседания (его молниеносная быстрота, постоянное нагнетание психоза со стороны председательствующего В. Д. Зорькина о полном крушении конституционного строя и т. п., прямое игнорирование норм процедуры ведения заседания, нежелание разрешать спорные вопросы права и т. д.) не давал возможности полного, всестороннего и объективного исследования всех обстоятельств дела.

В силу изложенного нельзя согласиться с заключением Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

А. Л. КОНОНОВА

по заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года 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 в Российской Федерации" и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года

Приступив к рассмотрению данного вопроса, Конституционный Суд нарушил целый ряд норм Закона о Конституционном Суде Российской Федерации и, соответственно, статьи 121-10 и 165-1 Конституции Российской Федерации. Так, из части второй статьи 121-10 однозначно следует, что инициатива применения предусмотренного данной статьей порядка отрешения Президента от должности может быть проявлена лишь теми органами, которые перечислены в этой норме. Конституционный Суд среди них не значится. Кроме того, совершенно очевидно, что в данном конкретном случае оценка конституционности "действий и решений" Президента Российской Федерации неразрывно связана с оценкой конституционности его Указа от 21 сентября 1993 года N 1400 и без этого невозможна. Однако Закон о Конституционном Суде Российской Федерации не предусматривает дачу заключений по вопросу о проверке конституционности нормативных актов по собственной инициативе, а часть третья статьи 74 Закона прямо запрещает Суду "давать заключения по вопросам, которые могут быть предметом рассмотрения в его заседании по делу о конституционности нормативного акта".

В нарушение положений статей 28, 29, 34, 36-44, 57-65 того же Закона закрытое заседание Конституционного Суда проходило в спешном порядке, без какой-либо подготовки, изучения вопроса, без извещения, вызова и заслушивания стороны, издавшей нормативный акт, без выяснения и оценки конкретных обстоятельств, мотивов и аргументов подготовки Указа и Обращения Президента Российской Федерации. Это тем более недопустимо, поскольку Конституционный Суд фактически заочно и без соблюдения процедуры, в нарушение всех принципов правосудия, по собственной инициативе вопреки требованиям части второй статьи 121-10 предрешил вопрос об обвинении и конституционной ответственности главы исполнительной власти - высшего должностного лица государства. Уклонившись от рассмотрения правовых аргументов, изложенных в Обращении и Указе Президента Российской Федерации, и ограничившись сугубо формальными ссылками на противоречивые в ряде случаев и вызывающие сомнения в их правовом характере положения Конституции, Конституционный Суд лишился возможности разрешить настоящий вопрос не догматическим толкованием, а исходя из общих начал и смысла Конституции, из общих принципов права, что предусмотрено и Законом о Конституционном Суде Российской Федерации

(например, пунктом 6 части первой статьи 62).

В связи с обвинением Президента Российской Федерации в роспуске либо приостановлении деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации Конституционный Суд обязан был рассмотреть вопрос о легитимности этих органов, избранных в период существования тоталитарной, признанной Судом же антиконституционной государственной структуры - КПСС, в ином, не существующем ныне государственном образовании - РСФСР, и не получивших поддержки большинства голосовавших на всенародном референдуме 25 апреля 1993 года.

Учитывая многочисленные обращения политических партий и движений, групп депутатов, участников Конституционного совещания, представителей общественности о незамедлительном назначении выборов в новый федеральный парламент, на которые Президент ссылается в своем Указе и которые совпадают, по сути, с народным волеизъявлением, Конституционный Суд вправе был пересмотреть свое сыгравшее деструктивную роль постановление от 21 апреля 1993 года о порядке подведения итогов референдума в части порядка подсчета голосов по вопросу о досрочных выборах народных депутатов. Последнее, по нашему мнению, противоречит мировой практике, попирает право и волю политически активных граждан непосредственно участвовать в делах общества и осуществлять государственную власть через референдум, а значит, и конституционный принцип народовластия.

Конституционный Суд должен был учесть, что в действующей Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, обеспечивающие принятие Съездом и Верховным Советом решений, соответствующих волеизъявлению народа на референдуме, побуждающие к таким изменениям конституционного законодательства, которые способствовали бы разрешению существующих противоречий в сфере разделения полномочий исполнительной и законодательной властей, устанавливающие ответственность высших представительных органов за узурпацию власти, грубое нарушение в основных конституционных принципов, законодательный произвол и попрание правовых процедур законотворчества. В Конституции отсутствуют также нормы, предусматривающие порядок и процедуру принятия новой Конституции. Таким образом, налицо не только правовой вакуум, но и правовой тупик, выход из которого на основе лишь формального следования "писаным нормам" невозможен.

Конституционный Суд проигнорировал также содержащиеся в Обращении и Указе Президента многочисленные факты нарушения Съездом и Верховным Советом Российской Федерации основополагающих принципов Конституции (что, кстати, констатировалось и во многих постановлениях Конституционного Суда), дискредитации ими идей парламентаризма, разрушения основ конституционного строя, приведшие Президента к выводу о том, что в сложившихся условиях единственным соответствующим принципу народовластия средством прекращения этого противостояния, преодоления паралича государственной власти являются выборы нового парламента Российской Федерации.

Это особенно важно, поскольку, исходя из общепризнанных принципов права, любой вид юридической ответственности исключается при наличии крайней необходимости. Конституционный Суд, решая вопрос об ответственности Президента, не только не опроверг, но даже не обсуждал основной аргумент, содержащийся в его Указе, - действовал ли Президент в ситуации крайней необходимости, когда "формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти" и дальнейшее промедление в разрешении возникшего кризиса угрожало безопасности государства и народа, демократическим преобразованиям и экономическим реформам и эта угроза не могла быть устранена в сложившихся обстоятельствах другими средствами, а цена нарушения менее значима, чем предотвращенный вред. Перечень защищаемых целей и ценностей в Указе Президента достаточно очевиден. Кроме того, Президент прямо сослался на свои конституционные обязанности по обеспечению государственной и общественной

безопасности в стране, охране прав и свобод человека и гражданина, а также на реализацию воли народа, выраженной на референдуме 25 апреля 1993 года, убедительно подтвердившем доверие Президенту и его политическому курсу.

Поэтому сугубо оценочными, релятивными и немотивированными представляются выводы Конституционного Суда о нарушении Президентом именно тех конституционных обязанностей, которые он приводит в качестве оснований своих действий (абзац третий пункта 11 статьи 121-5), или конституционных принципов, в защиту которых он как раз выступает (часть вторая статьи 1, статья 3). Напротив, Указ Президента не только не затрагивает основ конституционного строя, но и однозначно нацелен на сохранение и защиту таких конституционных принципов, как народовластие, народное представительство, разделение властей, федерализм и права субъектов федерации, парламентаризм и охрана прав и свобод человека и гражданина.

За пределами исследования и оценки Конституционного Суда фактически остались и те положения Указа, из которых следует, что Указ носит вынужденный, временный характер, направлен на осуществление конституционных реформ, ставит своей основной задачей обеспечение "мирного и легитимного выхода из затянувшегося кризиса" путем обращения к волеизъявлению народа и проведения демократических выборов высшего представительного органа власти. При этом и в переходный период законодательные функции не узурпируются и не остаются в руках Президента и исполнительной власти. Более того, Указ (см. пункт 16) вносится на рассмотрение Федерального собрания (Совета Федерации), которое и должно решить его судьбу.

Совершенно несостоятельной представляется ссылка Конституционного Суда на статью 121-6 Конституции Российской Федерации как на основание прекращения полномочий Президента. По нашему мнению, данная норма вообще не может применяться ввиду как полной неопределенности процедуры, так и отсутствия даже элементарных правовых гарантий против ее произвольного толкования и применения. Она прямо противоречит порядку отрешения Президента от должности, предусмотренному статьей 121-10 Конституции. Кроме того, в Конституционном Суде уже длительное время находится надлежащим образом оформленное ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации о проверке конституционности именно этой нормы, что по смыслу Закона о Конституционном Суде Российской Федерации делает невозможным ссылку на нее как на правомерную и действующую до разрешения данного ходатайства по существу.

Таким образом, заключение Конституционного Суда Российской Федерации было принято с грубым нарушением процессуальных норм, при полном отсутствии каких-либо попыток исследования тех обстоятельств, которые входят в исключительную компетенцию Конституционного Суда, что повлекло за собой неадекватность оценок и необоснованность его выводов.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

Т. Г. МОРЩАКОВОЙ

по заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года 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 в Российской Федерации" и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года

1. Конституционный Суд Российской Федерации, как говорится в его заключении, дал оценку действиям и решениям Президента, выразившимся в издании Указа и в Обращении к гражданам

России. Фактически признан не соответствующим Конституции Указ Президента от 21 сентября 1993 года. Обращение Президента к гражданам России не имеет собственного правового содержания, выходящего за пределы предмета Указа. Однако Конституционный Суд, в соответствии с Законом о Конституционном Суде Российской Федерации, вправе оценивать конституционность правовых актов только при наличии ходатайства об этом. Ни один из субъектов, уполномоченных Законом на обращение с ходатайством, в Конституционный Суд не обращался. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации был не вправе проверять конституционность названного Указа Президента. Конституционный Суд в соответствии с Законом о Конституционном Суде Российской Федерации может дать заключение о конституционности действий и решений высших должностных лиц государства по собственной инициативе (часть вторая статьи 74 Закона). Но ему запрещено давать такие заключения по вопросам, которые могут быть предметом его рассмотрения по делу о конституционности нормативного акта (часть третья статьи 74 Закона). Таким образом, по собственной инициативе Конституционный Суд не мог проверять конституционность такого нормативного акта, как Указ Президента.

2. Оценивая конституционность действий Президента Российской Федерации, Конституционный Суд руководствовался статьей 121-10 Конституции Российской Федерации, предусматривающей порядок отрешения Президента от должности, и дал по своей инициативе заключение о наличии в действиях Президента оснований для такого отрешения.

Однако данная норма Конституции предусматривает, что инициатива в постановке вопроса об отрешении Президента от должности может принадлежать лишь Съезду народных депутатов Российской Федерации, Верховному Совету или одной из его палат. Инициатива Конституционного Суда при решении вопроса об импичменте Конституцией Российской Федерации не предусмотрена. Конституционный Суд как высший орган по защите Конституции не вправе применять или толковать в противоречие с Конституцией нормы закона, в том числе Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Утверждая, что действия Президента служат основанием для его отрешения от должности, Конституционный Суд принял решение, которое противоречит не только Конституции, но и части первой статьи 79 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Она определяет значение заключения Конституционного Суда и устанавливает, что такое заключение обязывает лишь признать конституционность или неконституционность рассмотренных действий в соответствии с решением Конституционного Суда. Однако оно не должно содержать вывода о том, служит ли это основанием для отрешения от должности. Данное заключение Конституционного Суда противоречит с этой точки зрения также его заключению от 23 марта 1993 года, исходившему из того, что задачи Суда ограничиваются оценкой конституционности рассматриваемых действий.

3. Инициатива Конституционного Суда в постановке вопроса об отрешении Президента от должности выражает активную политическую позицию Суда и не соответствует требованиям части третьей статьи 1 и части четвертой статьи 6 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, согласно которым Конституционный Суд не рассматривает политические вопросы и должен выражать правовую позицию, свободную от практической целесообразности и политических склонностей. Выбор Конституционным Судом по собственной инициативе момента привлечения высших должностных лиц государства к конституционной ответственности является средством политического воздействия.

4. Конституционный Суд при рассмотрении вопроса о неконституционности действий Президента, которая могла бы служить основанием привлечения его к конституционной ответственности, должен был исследовать все обстоятельства, обосновывающие или исключающие такую ответственность, в частности факты, побудившие Президента, как утверждает в Обращении, принять Указ "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и свидетельствующие о нарушениях конституционной законности, конституционных гарантий народовластия, федерализма и

демократических прав и свобод. Установление таких фактов не входит в компетенцию никаких других судов или иных органов, кроме Конституционного Суда. При этом Конституционный Суд должен был провести судебное разбирательство, соблюдая все правила процедуры, предусмотренные Законом о Конституционном Суде, включая обязательность предварительного изучения и подготовки вопроса к рассмотрению (часть вторая статьи 41), обеспечение участия в судебном заседании заинтересованных сторон (статья 36), полноты и всесторонности исследования материалов (статья 35). Эти нормы Закона о Конституционном Суде соблюдены не были. Какой-либо сокращенный (упрощенный) порядок судопроизводства в Конституционном Суде Законом не предусмотрен.

5. Указ Президента направлен на организацию выборов нового парламента. Вопрос о необходимости выборов был вынесен на референдум 25 апреля 1993 года. Однако подсчет голосов при подведении итогов референдума проводился в соответствии с постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации, установившим, что решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования. Это решение Съезда было подтверждено постановлением Конституционного Суда. В моем особом мнении к данному постановлению была мотивирована необоснованность этой позиции. Более половины граждан, участвовавших в голосовании, высказалось на референдуме за проведение новых выборов. В соответствии с частью третьей статьи 35 Закона РСФСР от 16 октября 1990 года "О референдуме РСФСР" это должно быть признано легитимной основой для назначения таких выборов. Полагаю, что решение Конституционного Суда, признавшего иные, необоснованно завышенные Съездом народных депутатов Российской Федерации требования к подсчету голосов в пользу проведения новых выборов, должно быть пересмотрено Конституционным Судом. Воля большинства участвующих в референдуме граждан, подтвердившего необходимость проведения выборов нового состава парламента, не может игнорироваться. Однако Конституционный Суд не рассмотрел и не учел значение данного обстоятельства при оценке конституционности Указа Президента по содержанию.

Исходя из изложенного, полагаю, что Конституционный Суд Российской Федерации был не вправе дать заключение об основаниях отрешения Президента Российской Федерации от должности.