

По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР"

Постановление · № 1-П-У · от 14.01.1992 · Конституционный Суд РСФСР · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РСФСР

по делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР

от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР"

14 января 1992 года, г. Москва

Конституционный Суд РСФСР в составе Председателя Конституционного Суда В. Д. Зорькина, заместителя Председателя Н. В. Витрука, секретаря Конституционного Суда Ю. Д. Рудкина, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева

с участием представителей сторон:

М. А. Митюкова - народного депутата РСФСР, Председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству - представителя группы народных депутатов РСФСР, направивших ходатайство в Конституционный Суд РСФСР,

С. М. Шахрая - заместителя Председателя Правительства РСФСР, Государственного советника РСФСР по правовой политике - представителя Президента РСФСР как стороны, издавшей данный Указ, на основании части первой статьи 165 Конституции РСФСР, пункта 1 части второй статьи 1, пункта 3 части первой и части второй статьи 57, частей первой, второй, четвертой статьи 58 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР"

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР", поступившего от Президента РСФСР.

Основанием для рассмотрения Конституционным Судом РСФСР данного дела в соответствии с пунктами 5 и 6 части первой и части второй статьи 58 Закона о Конституционном Суде РСФСР явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли данный Указ установленному в Российской Федерации разделению законодательной, исполнительной и судебной властей, а также закрепленному Конституцией РСФСР разграничению компетенции между высшими органами государственной власти и управления РСФСР.

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство народных депутатов РСФСР о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР".

В ходатайстве содержится требование признать Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР" не соответствующим Конституции РСФСР.

Рассмотрев данное дело, Конституционный Суд РСФСР

у с т а н о в и л:

Один из основополагающих принципов конституционного строя заключается в том, что любой государственный орган может принимать только такие решения и осуществлять такие действия, которые входят в его компетенцию, установленную в соответствии с Конституцией.

Согласно статьям 89 и 90 Конституции РСФСР правом создавать исполнительные органы наделены

Советы народных депутатов. Такое право принадлежит Съезду народных депутатов РСФСР, который, согласно части второй статьи 104 Конституции РСФСР, правомочен решать любые вопросы, отнесенные к ведению РСФСР. Из содержания статьи 109 Конституции РСФСР следует, что образование министерств относится и к компетенции Верховного Совета РСФСР, который устанавливает порядок организации и деятельности республиканских органов управления (п. 9), а также решает, кроме прямо перечисленных в статье 109, другие вопросы, отнесенные к ведению РСФСР, если они не составляют предмет исключительных полномочий Съезда народных депутатов РСФСР (п. 26). Согласно статье 130 Конституции РСФСР законодательным органам принадлежит и право посредством принятия закона определять структуру Совета Министров, его компетенцию, порядок деятельности и отношения с другими государственными органами. Это право реализовано в целом ряде актов законодательной власти (Закон РСФСР от 3 августа 1979 года "О Совете Министров РСФСР", Закон РСФСР от 14 июля 1990 года "О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР", Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 15 декабря 1990 года "Об образовании Комитета безопасности РСФСР").

Конституция РСФСР (статья 121-5) не предоставляет Президенту право образовывать министерства. Президент РСФСР имеет право назначать Председателя Совета Министров РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР, назначать и освобождают от должности министров, руководителей комитетов и ведомств РСФСР (пп. 4 и 5 статьи 121-5). Президент РСФСР как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти в РСФСР принимает также меры по обеспечению государственной и общественной безопасности (п. 11 статьи 121-5), осуществляет иные полномочия, если они возложены на него Конституцией и законами РСФСР (п. 16 статьи 121-5).

Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года N 1830-I "Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы" и N 1831-I "О правовом обеспечении экономической реформы" предоставили Президенту РСФСР право самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти (п. 2 Постановления N 1830-I), а также право издавать указы по вопросам компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов (п. 3 Постановления N 1831-I), установив одновременно условия и пределы осуществления этих полномочий. Во-первых, определен их ограниченный срок: Президент РСФСР вправе решать вопросы реорганизации только в период проведения радикальной экономической реформы и лишь до принятия Закона РСФСР "О Совете Министров РСФСР" (п. 2 Постановления N 1830-I). Во-вторых, установлена обязательность представления проектов указов Президента РСФСР, если они противоречат действующим законам РСФСР, в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями - в Президиум Верховного Совета РСФСР (п. 3 Постановления N 1831-I).

Тем самым создан особый механизм предварительного контроля со стороны Верховного Совета РСФСР за соответствием проектов указов Президента РСФСР, в том числе по вопросам компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов, Конституции и законам РСФСР. Этот временный порядок призван обеспечивать соблюдение требований статьи 121-8 Конституции РСФСР, согласно которой указы Президента РСФСР не могут противоречить Конституции РСФСР и законам РСФСР, и является элементом системы сдержек и противовесов, присущей принципу разделения властей, закрепленному и в статье 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

Таким образом, указанные Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года с учетом требований статей 184 и 185 Конституции РСФСР не вносят изменений в Конституцию, не дополняют ее, и, следовательно, не затрагивают установленных Конституцией полномочий Съезда народных депутатов РСФСР, а также Верховного Совета РСФСР как постоянно действующего законодательного, распорядительного и контрольного органа. Съезд народных депутатов РСФСР ограничил сферу самостоятельного решения Президентом РСФСР вопросов реорганизации структуры

высших органов исполнительной власти лишь теми случаями, когда проекты указов о такой реорганизации не противоречат действующим законам РСФСР. Использование Президентом РСФСР прав, предоставленных ему указанными постановлениями, не должно подменять соответствующие конституционные полномочия Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. К конституционным полномочиям Верховного Совета РСФСР относится участие в разработке основных мероприятий в области обороны и обеспечения государственной безопасности страны (п. 16 статьи 109 Конституции РСФСР). Это означает, что Верховный Совет не может быть устранен от решения этих вопросов, а Президент РСФСР, являясь главой исполнительной власти, не вправе ограничивать конституционные полномочия Верховного Совета РСФСР как органа законодательной власти.

В полном соответствии со своими конституционными полномочиями Верховный Совет РСФСР 26 декабря 1991 года принял Постановление "Об Указе Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР", в котором предложил Президенту отменить названный Указ. Данное Постановление является прямым выражением воли Верховного Совета реализовать свои полномочия в этой сфере. Подтверждением этой воли законодателя является и факт принятия Верховным Советом РСФСР в первом чтении Закона РСФСР "О безопасности РСФСР".

Однако Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года, вопреки пункту 16 статьи 109 Конституции РСФСР, в данном случае фактически лишил Верховный Совет РСФСР возможности участвовать в разработке основных мероприятий в области обороны и обеспечения государственной безопасности страны (к которым относится и реорганизация органов безопасности).

Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года принят в связи с ратификацией Верховным Советом РСФСР Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Исходя из полномочий законодательных органов в области внешней политики, Верховный Совет в пункте 3 Постановления от 12 декабря 1991 года N 2014-I о ратификации этого Соглашения установил обязательность представления Верховному Совету проектов нормативных актов, вытекающих из положений Соглашения. При издании рассматриваемого Указа это требование не было выполнено.

Обязательность предварительного согласования данного Указа обусловливается тем, что содержащиеся в нем решения затрагивают существенные вопросы взаимоотношений между государствами-участниками СНГ, регулирование которых относится к ведению законодательной власти.

Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года предусматривает реорганизацию структуры и функций органов, деятельность которых, будучи направлена на охрану прав граждан, связана в то же время с реальными ограничениями конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе таких, как права на неприкосновенность личности, личной жизни, жилища, тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений (статьи 52, 53, 54 Конституции РСФСР). Указ непосредственно затрагивает сферу обеспечения конституционных прав и свобод, которая отнесена к ведению высших органов государственной власти (п. 7 статьи 109 Конституции РСФСР).

Регулирование этой сферы Указом Президента РСФСР без участия и тем более вопреки воле Верховного Совета РСФСР не соответствует установленному Конституцией РСФСР разграничению полномочий между высшими органами государственной власти и управления.

Разделение и взаимное сдерживание служб государственной безопасности и внутренних дел обеспечивает конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации власти. Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года, объединяя функции охраны государственной и общественной безопасности, противоречит ряду законов РСФСР, содержание которых обеспечивает соблюдение установленного в Российской Федерации разделения властей, создает систему сдержек и противовесов, направленных в конечном счете на охрану конституционных прав и свобод граждан, конституционного строя в целом.

Рассматриваемый Указ Президента РСФСР противоречит пункту 2 Постановления Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 года N 1027-I "О порядке введения в действие Закона РСФСР "О милиции", который предусматривает разукрупнение МВД РСФСР и передачу многих функций МВД в ведение других органов.

Соединяя на постоянной основе функции ведомств внутренних дел и государственной безопасности, Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года вступает в противоречие с Законом РСФСР от 17 мая 1991 года "О чрезвычайном положении", статья 18 которого допускает соединение этих служб путем создания совместного оперативного штаба лишь в исключительных случаях при введении чрезвычайного положения в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя, массовыми беспорядками и т.п. Решение об этом может приниматься только по поручению Верховного Совета РСФСР, оформленному его постановлением.

Указ находится в противоречии и с положениями Постановления Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года, концептуально закрепившего при одобрении в первом чтении Закона РСФСР "О безопасности РСФСР" невозможность совмещения в одном органе государственного управления функций обеспечения государственной и общественной безопасности.

Сохраняя в создаваемом объединенном Министерстве безопасности и внутренних дел функцию следствия, Указ тем самым не соответствует Постановлению Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года N 1801-I, которым одобрена Концепция судебной реформы, предусматривающая необходимость отделения оперативно-розыскных служб от следственного аппарата и организационного выделения следственного аппарата из структур прокуратуры, МВД и АФБ (КГБ). Следовательно, Президент РСФСР, издав Указ от 19 декабря 1991 года N 289, противоречащий названным законодательным актам, превысил предоставленные ему полномочия.

Таким образом, при издании Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР" были допущены отступления от положений, содержащихся в пунктах 6, 7, 9, 16 статьи 109, пункте 16 статьи 121-5, статьях 121-8, 130, 184 и 185 Конституции РСФСР.

На основании вышеизложенного и руководствуясь пунктом 6 части первой статьи 62, пунктом 2 части первой статьи 64 и частями второй, четвертой, пятой статьи 65 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР", Конституционный Суд РСФСР постановляет:

Признать Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР" не соответствующим Конституции РСФСР с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также закрепленного Конституцией РСФСР разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления РСФСР.

В соответствии со статьями 49, 50 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" данное Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

В соответствии со статьей 65 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" с момента вступления в силу данного Постановления Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР", все основанные на нем или воспроизводящие его другие нормативные акты или отдельные их положения утрачивают юридическую силу и считаются недействующими, а нормативным актам, отмененным или прекратившим свое действие в связи с изданием вышеупомянутого Указа, возвращается утраченная сила. Основанные на Указе Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР" правоотношения приводятся в состояние, существовавшее до его издания.

В соответствии со статьей 84 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" данное Постановление

подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано во всех печатных изданиях, где был опубликован Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР".

Председатель

Конституционного Суда РСФСР В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда РСФСР Ю. Д. Рудкин

1-П-У

М Н Е Н И Е

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. АМЕТИСТОВА

по мотивам принятия постановления Конституционного Суда

Российской Федерации от 14 января 1992 года по делу

о проверке конституционности Указа Президента РСФСР

от 19 декабря 1991 года "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР"

Единственным правовым основанием полномочий Президента по созданию и ликвидации

министерств являются постановления пятого (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от

1 ноября 1991 года N 1830-I "Об организации исполнительной власти в период радикальной

экономической реформы" и N 1831-I "О правовом обеспечении экономической реформы".

Постановлением N 1830-I Съезд народных депутатов для обеспечения стабильности системы органов

государственной власти и управления в России в период проведения радикальной экономической

реформы, "до принятия Закона РСФСР "О Совете Министров РСФСР" делегировал Президенту право

самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти

(пункт 2). Тем самым было подтверждено, что это право в принципе принадлежит законодателю и

Президент может им пользоваться лишь временно, в связи с особыми обстоятельствами

экономической реформы. Постановление N 1831-I еще более сужает вышеупомянутые полномочия

Президента. Согласно пункту 3 этого постановления, проекты президентских указов по вопросам

порядка формирования и деятельности исполнительных органов, издаваемые в целях оперативного

регулирования хода экономической реформы и находящиеся в противоречии с действующими

законами Российской Федерации, представляются Президентом в Верховный Совет, а в период

между сессиями - в Президиум Верховного Совета. Тем самым Съезд народных депутатов прямо

ограничил сферу самостоятельного решения Президентом вопросов реорганизации структуры

высших органов исполнительной власти случаями, когда проекты указов о такой реорганизации не

противоречат действующим законам Российской Федерации.

Данные постановления не вносят изменений в Конституцию РСФСР и, следовательно, не

ограничивают установленную ею компетенцию Съезда народных депутатов и Верховного Совета по

принятию законов. Более того, постановление N 1831-I прямо направлено на соблюдение требования

статьи 121-8 Конституции РСФСР, согласно которому "указы Президента РСФСР не могут

противоречить Конституции РСФСР и законам РСФСР".

Его цель состоит также в том, чтобы даже в экстремальных условиях перехода к рыночной

экономике надежно гарантировать конституционные полномочия Верховного Совета, который, среди

прочего, "осуществляет в пределах компетенции РСФСР законодательное регулирование отношений

собственности, организации управления ... а также других отношений" (пункт 6 части первой статьи

109 Конституции РСФСР), "решает вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав,

свобод и обязанностей граждан РСФСР" (пункт 7 части первой статьи 109 Конституции РСФСР),

"устанавливает порядок организации и деятельности республиканских ... органов государственной

власти и управления" (пункт 9 части первой статьи 109 Конституции РСФСР), "участвует в

разработке основных мероприятий в области обороны и обеспечения государственной безопасности страны" (пункт 16 части первой статьи 109 Конституции РСФСР). Именно эти полномочия Верховного Совета, наряду с другими, закрепленными в той же статье Конституции РСФСР, обеспечивают установленное в Российской Федерации разделение законодательной, исполнительной и судебной властей и разграничение компетенции между высшими органами государственной власти и управления.

Анализ содержания Указа от 19 декабря 1991 года, а также тех практических задач, которые он призван был решать, позволяет прийти к выводу, что данный Указ принят на основании и в целях, предусмотренных постановлениями N 1830-I и N 1831-I, т. е. для обеспечения стабильности системы органов государственной власти и управления в Российской Федерации в период радикальной экономической реформы и способствования оперативному регулированию ее хода. Такой вывод был подтвержден в ходе заседания Конституционного Суда как представителем Президента, так и в ряде заключений экспертов, свидетельских показаний и документов.

Вместе с тем приходится констатировать, что Указ от 19 декабря 1991 года противоречит ряду законов Российской Федерации.

Само создание могущественного суперминистерства противоречит пункту 2 постановления Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 года N 1027-I "О порядке введения в действие Закона РСФСР "О милиции", который предусматривает разукрупнение Министерства внутренних дел и передачу многих его полномочий в ведение других органов.

Соединяя на постоянной основе функции ведомств внутренних дел и государственной безопасности, Указ тем самым вступает в противоречие с Законом РСФСР от 17 мая 1991 года "О чрезвычайном положении", статья 18 которого допускает такое соединение путем создания совместного оперативного штаба лишь в исключительных случаях при введении чрезвычайного положения в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя, массовыми беспорядками и т. п., и только постановлением Верховного Совета РСФСР.

Указ противоречит Закону РСФСР от 14 июля 1990 года "О республиканских министерствах", где дан исчерпывающий перечень центральных органов управления и где отсутствует МБВД, а также постановлению второго (внеочередного) Съезда народных депутатов от 15 декабря 1990 года, которым был образован Комитет безопасности РСФСР.

Не соответствует Указ и положениям постановления Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года, концептуально закрепившего при одобрении в первом чтении Закона РСФСР "О безопасности" невозможность совмещения в одном органе государственного управления функций обеспечения государственной и общественной безопасности.

Сохраняя за создаваемым объединенным Министерством безопасности и внутренних дел функцию следствия, Указ входит в противоречие с постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года, которым одобрена концепция судебной реформы, предусматривающая необходимость отделения оперативно-розыскных служб от следственного аппарата и организационного выделения следственного аппарата из структур прокуратуры, МВД и АФБ (КГБ).

Все сказанное выше позволяет со всей определенностью отнести Указ Президента от 19 декабря 1991 года к категории указов, находящихся в противоречии с действующими законами России по смыслу постановления пятого Съезда народных депутатов N 1831-I, и, следовательно, его проект подлежал непременно представлению в Верховный Совет, а в период между сессиями - в Президиум Верховного Совета.

Это требование постановления N 1831-I, однако, не было выполнено, в результате чего были нарушены не только само постановление, но и нормы Конституции РСФСР, непосредственное действие которых гарантируется указанным постановлением.

Таким образом, Указ от 19 декабря 1991 года был принят с нарушением статьи 121-8 Конституции, призванной обеспечивать соответствие указов Президента Конституции, а также с нарушением

пунктов 6, 7, 9, 16 части первой статьи 109 Конституции РСФСР, которые соответственно гарантируют осуществление компетенции Верховного Совета при законодательном регулировании организации управления и других отношений, при решении вопросов, связанных с обеспечением конституционных прав и свобод граждан России, при установлении порядка организации и деятельности республиканских, местных органов государственной власти и управления, а также при участии в разработке основных мероприятий в области обороны и обеспечения государственной безопасности страны.

Изложенное позволяет признать Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года N 289 "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР" не соответствующим Конституции РСФСР с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также закрепленного Конституцией разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.
