

Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации

Постановление · № 781-II ГД · от 11.11.1996 · Государственная Дума · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, а также статьей 3 (подпункта "а" пункта 1 части первой) и статьями 36, 37, 53, 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", постановляет:

1. Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" (прилагается).
2. Поручить депутатам Государственной Думы Чунькову Юрию Ивановичу, Миронову Олегу Орестовичу и Семаго Владимиру Владимировичу представлять Государственную Думу при рассмотрении данного запроса в Конституционном Суде Российской Федерации.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации Г.Н.Селезнев
Москва

11 ноября 1996 года
N 781-II ГД

ЗАПРОС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Конституционный Суд Российской Федерации

Заявитель:

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации, 103012,
г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1

Представители заявителя:

О.О.Миронов, В.В.Семаго,
Ю.И.Чуньков

Наименование и адрес
государственного органа,
издавшего акт:

Президент Российской
Федерации, Москва, Кремль

О проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412

"Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации"

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, статьей 3 (подпункт "а" пункта 1 части первой) и статьями 36, 37, 53, 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а также постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 года N 781-II ГД "Об обращении в

Конституционный Суд Российской Федерации", обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 41, ст. 4689).

1. Основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" Конституции Российской Федерации.
2. Государственная Дума полагает, что Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" является нормативным правовым актом и поэтому подлежит рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

В действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия "нормативный правовой акт". Вместе с тем в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Нормативный характер Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" подтверждается следующим: данный Указ определяет статус Администрации Президента Российской Федерации и регулирует порядок деятельности Администрации Президента Российской Федерации - упоминаемого в Конституции Российской Федерации аппарата главы государства, призванного обеспечивать выполнение Президентом Российской Федерации своих конституционных функций. Положения данного Указа, регулирующие порядок осуществления полномочий главы государства, являются нормами права. Эти нормы будут действовать в отношении неопределенного круга лиц и неограниченного количества случаев.

3. В пункте 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации (далее - Положение) указывается, что Администрация Президента Российской Федерации (далее Администрация) является "государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации".

Заявитель полагает, что Администрация является не государственным органом, а службой, аппаратом, формируемым Президентом Российской Федерации для обеспечения осуществления главой государства своих конституционных функций. Вследствие этого Администрация не может иметь самостоятельных властных полномочий, тем более устанавливать какие бы то ни было правила для государственных органов, должностных лиц и граждан.

Пункт "и" статьи 83 Конституции Российской Федерации предоставляет Президенту Российской Федерации право формировать Администрацию. Но Администрация - это вспомогательный орган Президента Российской Федерации, действующий вместе с Президентом Российской Федерации как его аппарат, а не как самостоятельный орган общегосударственного значения.

Таким образом, Администрация есть структура, компетенция которой ограничивается внутренним обслуживанием функций Президента Российской Федерации. Только Президент Российской Федерации правомочен издавать конкретные распоряжения либо нормативные акты общеобязательного характера.

Конституция Российской Федерации определяет порядок формирования и регламентирует деятельность органов государственной власти: законодательных, исполнительных, судебных (части 3, 4 статьи 5, статья 10, статья 11, часть 2 статьи 15, часть 2 статьи 24, часть 2 статьи 32, часть 2

статьи 40, статья 53, пункт "г" статьи 71, пункт "н" статьи 72, часть 1 статьи 77, части 1, 2, 3 статьи 78, статья 85, статья 94, часть 2 статьи 97, часть 1 статьи 112, пункт "в" части 2 и часть 3 статьи 125 Конституции Российской Федерации). При этом Конституция Российской Федерации не предусматривает других ветвей государственной власти.

В соответствии с частью 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Конституционный перечень органов государственной власти является исчерпывающим, и Администрация не значится среди органов государственной власти.

4. Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" Администрация наделяется рядом важных государственных полномочий, которые могут принадлежать только органу государственной власти.

Администрация:

осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации (часть 8 пункта 6 Положения);

обеспечивает в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, взаимодействие федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 12 пункта 6 Положения);

обеспечивает реализацию государственной политики в области кадров и государственной службы (часть 13 пункта 6 Положения);

обеспечивает координацию деятельности федеральных органов государственной власти по реализации основ государственной политики в области обеспечения прав человека, а также в области средств массовой информации и в области рекламной деятельности (часть 2 пункта 7 Положения);

координирует деятельность подразделений федеральных органов исполнительной власти, ответственных за взаимодействие со средствами массовой информации, и их должностных лиц (часть 8 пункта 7 Положения);

совместно с федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, осуществляет функции учредителя средств массовой информации (часть 5 пункта 7 Положения).

Содержание указанных выше функций Администрации свидетельствует, что она наделяется полномочиями, принадлежащими в соответствии с Конституцией Российской Федерации только самому Президенту Российской Федерации, а в ряде случаев - Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Это особо относится к полномочиям Президента Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов государственной власти. Как известно, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти относится к прерогативам Президента Российской Федерации (статья 80 Конституции Российской Федерации).

5. Если предположить, что в рассматриваемом Указе речь идет о передаче Президентом Российской Федерации части собственных полномочий Администрации, например по состоянию здоровья, то и такая передача была бы антиконституционным актом. Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 92) предусматривает, что во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации.

6. Администрация Президента Российской Федерации не может рассматриваться и в качестве самостоятельного органа исполнительной власти. К органам исполнительной власти

законодательство Российской Федерации относит Правительство Российской Федерации, министерства, государственные комитеты, ведомства, федеральные службы и другие центральные учреждения, а также администрации (правительства) субъектов Российской Федерации и администрации органов местного самоуправления. Именно эти органы наделены Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочиями принимать распорядительные и нормоустанавливающие акты, осуществлять контроль и надзор за исполнением этих актов, привлекать к ответственности за их неисполнение.

Однако утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" Положение наделяет Администрацию полномочиями прежде всего в сфере исполнительной власти, что является грубым нарушением установленного статьей 10 Конституции Российской Федерации принципа разделения властей.

7. Утвержденное Положение вступает в противоречие с пунктом "ж" статьи 83 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом.

Из содержания же пунктов 4, 6, 9, 11, 18 Положения следует, что аппарат Совета Безопасности становится структурным подразделением Администрации и порядок его работы, который связан со статусом Совета Безопасности, определяется уже не федеральным законом, а актами Администрации.

8. Логическим завершением попыток наделить Администрацию полномочиями конституционных органов государственной власти являются нормы Положения, которые закрепляют права и обязанности Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Этими нормами предусмотрено, что Руководитель Администрации Президента Российской Федерации "направляет в федеральные органы власти обязательные для исполнения представления об устранении нарушений в обеспечении реализации решений Президента Российской Федерации" (часть шестая пункта 10 Положения). Тем самым в нарушение Конституции Российской Федерации создается самостоятельный орган государственной власти, который вправе издавать общеобязательные нормативные акты, - Руководитель Администрации Президента Российской Федерации. На основании вышеизложенного Государственная Дума просит признать Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации и не имеющим юридической силы.

В соответствии со статьей 38 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" к настоящему запросу прилагаются:

- 1) постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 года N 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации";
- 2) текст Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года N 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации";
- 3) документ об уплате государственной пошлины.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации Г.Н.Селезнев