



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации

город Москва

27 января 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - доктора юридических наук В.Г.Вишнякова, доктора юридических наук В.В.Лазарева и доктора юридических наук В.А.Савельева,

руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой статьи 3, пунктом 2 части второй статьи 21, статьями 36, 74 и 105 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы о толковании положений статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании указанных конституционных положений.

Заслушав выступление судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей Государственной Думы, выступления приглашенных в заседание представителей: от Президента Российской Федерации полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова, от Правительства Российской Федерации - С.Н.Иванова, от Верховного Суда Российской Федерации - Б.А.Горохова, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Статья 71 (пункт "г") Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. В статье 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Согласно статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

По мнению Государственной Думы, в соответствии со статьями 71 (пункт "г") и 76 (часть 1)

Конституции Российской Федерации система федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности определяются законодательным путем. При этом Государственная Дума считает, что понятие "система федеральных органов исполнительной власти" включает в себя Правительство Российской Федерации, порядок деятельности которого устанавливается федеральным конституционным законом, а также иные федеральные органы исполнительной власти, совокупность, порядок образования и деятельности которых должны устанавливаться федеральным законом.

Понятие "структура федеральных органов исполнительной власти", используемое в статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, интерпретируется Государственной Думой как внутренняя организация каждого отдельного федерального органа исполнительной власти; именно эту внутреннюю организацию, считает заявитель, и представляет Председатель Правительства Российской Федерации, согласно статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, Президенту Российской Федерации для утверждения.

2. В статье 71 (пункт "г") Конституции Российской Федерации определено, что в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, т. е. в данной статье речь идет о системе федеральных органов, относящихся ко всем названным ветвям государственной власти, в их единстве и взаимодействии.

Конституция Российской Федерации (статья 11, часть 1) непосредственно закрепляет те федеральные органы, которые входят в эту единую систему, - согласно указанной норме государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. К конституционным основам организации и деятельности единой системы федеральных органов государственной власти относится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную при обеспечении самостоятельности осуществляющих ее органов (статья 10 Конституции Российской Федерации).

Статья 71 (пункт "г") Конституции Российской Федерации исходит из внутреннего органического единства системы федеральных органов государственной власти, вытекающего из статьи 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, и находящего отражение в положениях статьи 5 (часть 3), провозглашающей единство системы государственной власти в качестве одной из основ федеративного устройства Российской Федерации. Особенности же правового регулирования организации и деятельности федеральных органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются другими положениями Конституции Российской Федерации (глава 4 "Президент Российской Федерации", глава 5 "Федеральное Собрание", глава 6 "Правительство Российской Федерации", глава 7 "Судебная власть") и конкретизируются в ряде федеральных конституционных и федеральных законов.

Таким образом, под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, установление которой отнесено к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "г", Конституции Российской Федерации), следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов.

3. С понятием "система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти", используемым в статье 71 (пункт "г") Конституции Российской Федерации, тесно связано понятие "система федеральных органов исполнительной власти", о толковании которого просит Государственная Дума. Являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру. При этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом, - Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляющего согласно ее статье 110 исполнительную власть Российской Федерации, устанавливает состав Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы (статья 78, часть 1).

Государственная Дума связывает толкование понятия "система федеральных органов

исполнительной власти" с вопросом о том, каким актом эта система должна утверждаться - федеральным законом или указом Президента Российской Федерации. По сути, она просит разъяснить, допустимо ли регулирование предметов ведения Российской Федерации в правовых формах, указание на которые не содержится в статье 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

По смыслу статей 71 (пункт "г"), 72 (пункт "н"), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114).

Такая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. В данном постановлении указано, что действительный смысл положений статьи 76 Конституции Российской Федерации, устанавливающих формы законодательного регулирования по предметам ведения Российской Федерации, не может быть понят в отрыве от других конституционных положений; как следует из статей 90, 115 и 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации.

Таким образом, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. Так, Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1176 "О системе федеральных органов исполнительной власти" были закреплены виды федеральных органов исполнительной власти: министерства Российской Федерации (федеральные министерства), государственные комитеты Российской Федерации, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, иные федеральные органы исполнительной власти. Однако такого рода акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 15, часть 1; статья 90, часть 3; статья 115, часть 1, Конституции Российской Федерации).

4. Давая толкование понятия "структура федеральных органов исполнительной власти", содержащегося в статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации, необходимо учитывать, что эта статья относится к главе 6 Конституции Российской Федерации, регулирующей вопросы формирования и деятельности Правительства Российской Федерации, и находится в системной связи со статьей 83 (пункт "д") Конституции Российской Федерации, устанавливающей полномочие Президента Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначать на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Из этих конституционных положений следует, что структура федеральных органов исполнительной власти, которую Председатель Правительства Российской Федерации в установленном статьей 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации недельный срок предлагает Президенту Российской Федерации, включает перечень этих органов как основу для представления кандидатур на соответствующие должности в Правительстве Российской Федерации (статья 112, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Структура федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти, закрепленными в статье 114 Конституции Российской Федерации и конкретизированными в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации". Для реализации этих полномочий создаются также другие федеральные органы, образующие в своей совокупности вместе с Правительством Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, вопросы определения структуры федеральных органов исполнительной власти регулируются непосредственно Конституцией Российской Федерации (статьи 80, 83, 90, 110, 112, 114 и 115) и на ее основе - Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" и указами Президента Российской Федерации, в частности Указом Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 года № 1142, которым утверждена структура федеральных органов исполнительной власти и перечень наименований входящих в нее органов.

Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации. При этом, по смыслу статей 106 (пункт "а"), 114 (пункт "а" части 1) и 115 (часть 1), а также статьи 90 (часть 3) Конституции Российской Федерации, такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74 и 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Из положений статей 71 (пункт "г") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 10, 11, 72 (пункт "н"), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" и иных федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

2. Из статьи 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт "г"), 83 (пункт "д"), 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие "структура федеральных органов исполнительной власти" включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента Российской Федерации.

Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 90, часть 3, Конституции Российской Федерации). При этом, по смыслу статей 106 (пункт "а"), 114 (пункт "а" части 1) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

3. Согласно статье 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении толкование является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

4. Согласно статье 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.Т.Ведерников
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
В.И.Олейник
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова
В.Г.Ярославцев

№ 2-П