



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации

город Москва

11 декабря 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей 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, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - депутата Н.И.Шаклеина, докторов юридических наук В.В.Лазарева и В.М.Сырых,

руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой, частями второй и третьей 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 положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судей-докладчиков В.И.Олейника и Б.С.Эбзеева, объяснения представителей заявителя, заключения экспертов - доктора юридических наук А.С.Пиголкина и кандидата филологических наук Ю.А.Сафоновой, выступление приглашенного на заседание полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Государственная Дума просит дать толкование этой конституционной нормы, а именно разъяснить, вправе ли Президент Российской Федерации вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации и каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой одной и той же кандидатуры на указанную должность.

Государственная Дума считает, что, по смыслу положений статьи 111 и связанных с ней статей 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и 103 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации не вправе повторно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, а Государственная Дума может быть распущена Президентом

Российской Федерации только после отклонения ею трех разных представленных им кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, т.е. под "представленными кандидатурами", по мнению заявителя, в части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации подразумеваются разные лица.

2. По буквальному смыслу части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, оцениваемой во взаимосвязи с другими положениями этой статьи, словосочетание "трехкратное отклонение представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации" может означать и трехкратное отклонение кандидатуры на должность, и трехкратное отклонение представленных лиц, предлагаемых на должность. Отсюда следует, что текст статьи 111 Конституции Российской Федерации сам по себе не исключает ни одного из двух названных вариантов.

Конституционно-правовой смысл положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации может и должен быть выявлен с учетом преследуемых конституционным законодателем и заложенных в этих положениях целей.

Правовая логика статьи 111 Конституции Российской Федерации, рассматриваемой во взаимосвязи с ее статьями 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и 103 (пункт "а" части 1), заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (преамбула, статья 3, части 1 и 2). Указанными принципиальными положениями, лежащими в основе организации власти в демократическом правовом государстве, обусловлена также и необходимость получения согласия Государственной Думы на назначение предложенной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. При этом, определяя условия и порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, Конституция Российской Федерации предусматривает способы преодоления возможных разногласий ветвей власти, с тем чтобы не допустить затягивания формирования и вследствие этого блокирования деятельности Правительства Российской Федерации как одного из институциональных элементов конституционного строя Российской Федерации (статья 11, часть 1).

3. Устанавливая функции и полномочия федеральных органов государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из характера их конституционных взаимоотношений. Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства (статья 80, часть 1). В силу своего места в системе разделения властей Президент Российской Федерации в качестве главы государства определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации (статья 114, часть 1). Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней (статьи 83, пункты "а", "б", "в", "д"; 111; 112; 115, часть 3; 117 Конституции Российской Федерации), а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации. Отсюда вытекает и роль Президента Российской Федерации в определении персонального состава Правительства Российской Федерации, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

Из части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, не ограничивая данное право, позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. В свою очередь Государственная Дума участвует в назначении Председателя Правительства Российской Федерации, давая согласие или отказывая в согласии на назначение предложенной кандидатуры. При этом из Конституции Российской Федерации не вытекает возможность юридических ограничений названных правомочий участников данного процесса.

4. Провозглашенная в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации

Федерации обеспечивается Президентом Российской Федерации (статья 80, часть 2). Иное не отвечает конституционному предназначению государственной власти и ставит под угрозу стабильность конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Из статьи 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10, 11 (часть 1), 80 (части 2 и 3), 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б"), 103 (пункт "а" части 1), 110 (часть 1) и 115 (часть 1), определяющими место Правительства Российской Федерации в системе государственной власти и условия и порядок назначения его Председателя, также следует необходимость согласованных действий Президента Российской Федерации и Государственной Думы в ходе реализации своих полномочий в процедуре назначения Председателя Правительства Российской Федерации. Поэтому указанная процедура предполагает поиск согласия между ними с целью устранения возникающих противоречий по поводу кандидатуры на данную должность, что возможно на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

Практика применения статьи 111 Конституции Российской Федерации обнаруживает различные подходы к реализации закрепленных в ней полномочий, включая одобрение предложенной кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации при первом же представлении, представление одного и того же кандидата трижды, а также применение согласительных процедур после двухкратного отклонения кандидата. Однако в дальнейшем не исключается возможность формирования конституционного обычая, основанного и на каком-либо одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации и адекватных целям стабильного функционирования конституционного строя с учетом исторического контекста.

5. По смыслу части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, обязательным последствием трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации - вне зависимости от того, какой из возможных вариантов представления кандидатов при этом использовался - является назначение Президентом Российской Федерации Председателя Правительства Российской Федерации, роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов. Такой конституционно-правовой способ разрешения возникшего между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой разногласия с использованием механизма свободных выборов соответствует основам конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение - с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации - независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, - Государственная Дума подлежит роспуску.

2. Согласно статье 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении толкование является официальным и общеобязательным.

3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

4. 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.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  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

№ 28-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Н. ВИТРУКА**

Статья 111 (часть 4) Конституции Российской Федерации определяет полномочия Президента Российской Федерации после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации.

Неопределенность, по мнению Государственной Думы, состоит в том, что из текста положений статьи 111 Конституции Российской Федерации не вытекает четкого ответа на вопрос, должен ли Президент Российской Федерации после отклонения Государственной Думой кандидата на должность Председателя Правительства Российской Федерации каждый раз представлять другого (нового) кандидата или он может представлять ту же самую кандидатуру во второй и даже в третий раз.

Чтобы ответить на этот вопрос, положение, содержащееся в статье 111 (часть 4) Конституции Российской Федерации, необходимо рассматривать не только в контексте всего содержания статьи 111 Конституции Российской Федерации, но и в связи с положениями, содержащимися в других статьях Конституции Российской Федерации, которые определяют место и роль Президента Российской Федерации как главы государства и Государственной Думы как представительного

(законодательного) органа государственной власти в механизме (системе) функционирования государственной власти, в частности, при их взаимодействии при назначении Председателя Правительства Российской Федерации и формировании Правительства Российской Федерации в целом.

Принципами функционирования механизма (системы) государственной власти в Российской Федерации, согласно статье 10 Конституции Российской Федерации, является разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (каждая власть в пределах своей компетенции действует самостоятельно) и взаимодействие (сотрудничество) властей в целях достижения общих конституционных целей и задач (обеспечение стабильности конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина и др.). Президент Российской Федерации как глава государства и гарант Конституции Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80, часть 2).

Государственная Дума, давая согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, выступает в качестве средства сдержки, определенного противовеса, но она не может быть средством давления, так как число отклонений кандидатур у Государственной Думы ограничено.

Президент, предлагая кандидатуры на пост Председателя Правительства Российской Федерации, должен искать и находить согласие с Государственной Думой, подбирая соответствующую кандидатуру. Способы (формы) поиска согласия могут быть различны. Именно для обеспечения такого взаимодействия Конституция Российской Федерации устанавливает и для Президента Российской Федерации и для Государственной Думы соответствующие сроки (статья 111, части 2 и 3).

Исходя из буквального смысла текста статьи 111, взятого в системном виде с другими положениями Конституции Российской Федерации, вытекает следующее общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации при ее отклонении Государственной Думой.

Если Государственная Дума не дает согласие, то необходимо проводить дальнейшее согласование Президента Российской Федерации и Государственной Думы по вопросу о новой кандидатуре. Практика способов (форм) согласования кандидатуры на пост Председателя Правительства Российской Федерации может привести в будущем к формированию конституционного обычая, имеющего силу конституционной нормы.

Порядок согласования кандидатуры на пост Председателя Правительства Российской Федерации в виде норм процессуально - процедурного характера может быть установлен в федеральном законе и найти отражение в Регламенте Государственной Думы.

При представлении Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды, как справедливо указывал представитель Государственной Думы в судебном заседании, Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора, что гарантировано ей статьями 10 и 111 Конституции Российской Федерации, и, следовательно, она превращается в "орудие проведения воли главы государства".

Представление одной и той же кандидатуры во второй раз (с одновременным запретом представлять эту кандидатуру в третий раз) на должность Председателя Правительства в мировой практике рассматривается как исключение из общего правила. Оно находит прямое закрепление в конституции (основном законе) государства. Такой же подход наблюдается в практике конституционного (уставного) регулирования назначения Председателя Правительства в субъектах Российской Федерации (см.: статья 109 Конституции Кабардино - Балкарской Республики; статья 104 Конституции Республики Дагестан; статья 70 Конституции Республики Мордовия; статья 33 Устава Иркутской области; статья 54 Устава Свердловской области; статья 107 Устава Ярославской области; статья 67 Устава (Основного закона) Ставропольского края; статья 67 Устава (Основного закона) Мурманской области).

На таких же позициях стоит и доктринальное (научное) толкование положения, содержащегося в части четвертой статьи 111 Конституции Российской Федерации. Оно исходит из того, что кандидатов на должность Председателя Правительства Российской Федерации должно быть "не менее двух" и что "представляется нежелательным односторонние действия Президента, его давление на депутатов при представлении на согласование кандидатуры Председателя" (таковым как раз и является представление одного и того же лица во второй, а тем более в третий раз) (см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. Общая редакция Ю.В. Кудрявцева. М. Фонд "Правовая культура". 1996, стр. 465; Комментарий к Конституции Российской Федерации. Ответственный редактор Л.А. Окуньков. М. Издательство БЕК. 1996, стр. 477).

Конституционный Суд Российской Федерации, допуская возможность представления Президентом Российской Федерации одного и того же лица в качестве кандидата на должность Председателя Правительства Российской Федерации дважды и даже трижды, не дал юридической оценки дополнительным юридическим аргументам, выдвинутым представителями Государственной Думы.

1. В силу того, что ни Конституция, ни специальный закон не делают оговорку относительно представления одного и того же лица на должность Председателя Правительства, Государственная Дума конкретизировала порядок представления Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации и дачи согласия Государственной Думой. При этом она исходила из того, что всякий раз должен представляться Президентом новый кандидат.

Нельзя согласиться с мнением, что Регламент Государственной Думы не обязателен для Президента Российской Федерации. Регламент есть нормативный акт Государственной Думы, он регулирует внутриорганизационные и иные отношения, складывающиеся в процессе законотворчества, а также при осуществлении иных полномочий Государственной Думы, определенных Конституцией Российской Федерации. Конституционность отдельных положений Регламента Государственной Думы может быть проверена Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации и других субъектов обращения, предусмотренных статьей 125 (пункт "а" части второй) Конституции Российской Федерации. В отношении Регламента Государственной Думы действует презумпция его конституционности, как и в отношении любого другого нормативного акта. Игнорирование Регламента Государственной Думы Президентом Российской Федерации недопустимо.

2. Постановление Государственной Думы по вопросу, относящемуся в соответствии с Конституцией Российской Федерации к ее компетенции (пункт "а" части первой статьи 103), об отклонении кандидатуры обязательно для Президента Российской Федерации. Это постановление связывает главу государства тем, что отклоненная кандидатура не может представляться повторно. В ином случае постановление Государственной Думы об отклонении кандидатуры теряет какой-либо юридический смысл. Президент Российской Федерации не может обращаться к Государственной Думе дважды (а тем более трижды) по вопросу, который уже был решен Государственной Думой.

Общее правило исключает игнорирование Президентом уже выраженной позиции Государственной Думы об отклонении данной (конкретной) кандидатуры. Правоприменительный акт обязателен для всех, пока он не отменен в установленном законом порядке.

Принцип согласованных действий в ходе реализации полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы по назначению Председателя Правительства Российской Федерации не исключает ситуации, когда в результате взаимодействия и согласования кандидатуры на пост Председателя Правительства Российской Федерации возникает потребность вернуться к отвергнутой Государственной Думой кандидатуре. В этом случае речь может идти не о представлении новой кандидатуры по смыслу статьи 111 Конституции Российской Федерации, а о новом (повторном) обращении Президента Российской Федерации по поводу ранее представленной кандидатуры. Государственная Дума может, отменив предыдущее решение, принять повторное обращение Президента к рассмотрению. В случае отказа Государственной Думой отменить свое решение по отклоненной кандидатуре Президент Российской Федерации может еще два раза вносить новые кандидатуры.

## **ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В. ЛУЧИНА**

Конституционный Суд Российской Федерации считает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение - с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике. После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации - независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, - Государственная Дума подлежит роспуску.

Не в полной мере соглашаясь с выводами, содержащимися в Постановлении Конституционного Суда по данному делу, излагаю свое особое мнение.

При назначении Председателя Правительства Российской Федерации Конституция отдает приоритет Президенту Российской Федерации. Он предлагает кандидатуры и в конечном счете решает вопрос о назначении Председателя Правительства. Однако все это происходит в условиях

разделения властей, действия системы сдержек и противовесов, когда воля (выбор) Президента определенным образом соотносится с волей (согласием) Государственной Думы.

Процесс представления кандидатур, будучи формой реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий, должен осуществляться на основе взаимодействия его с Государственной Думой в рамках существующих парламентских процедур.

О нацеленности статьи 111 Конституции Российской Федерации на достижение согласия Президента и Государственной Думы свидетельствует установление определенного срока, с тем чтобы они предприняли соответствующие усилия по согласованию предлагаемой кандидатуры. Необходимость предварительных консультаций Президента с фракциями и депутатскими группами Государственной Думы, взаимодействия в иных правомерных формах - очевидна. Нежелательны как односторонние действия Президента, его давление на депутатов при представлении кандидатуры Председателя Правительства, так и отказ Государственной Думы искать компромисс с Президентом.

Право Президента, закрепленное в части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, следует рассматривать в связи с другими ее положениями, в системе взаимосвязанных норм и принципов. В соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Такое согласование должно осуществляться с соблюдением статьи 10 Конституции, предусматривающей, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти являются самостоятельными.

Президент вправе выбирать и представлять кандидатуры Председателя Правительства изначально по своей инициативе, своему усмотрению. Право выбора Государственной Думы ограничено представленными Президентом кандидатурами, однако самостоятельность ее в этих рамках не может быть поставлена под сомнение. Она должна иметь реальную возможность выбирать из представленных кандидатур ту, которую считает наиболее приемлемой. Если Государственная Дума как субъект законодательной власти высказала отрицательное отношение к представленной кандидатуре, то Президент в принципе не должен навязывать свою волю и требовать повторного рассмотрения этой кандидатуры. Он не может нарушать самостоятельность законодательной власти и обязан подчиниться ее решению.

Согласно части 2 статьи 103 Конституции Российской Федерации Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению. Все постановления без какого-либо исключения подлежат исполнению в обязательном порядке. В случае, если Государственная Дума дает согласие на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, ее постановление воспринимается всеми как общеобязательное и служит необходимым юридическим фактом для позитивного решения данного вопроса. Естественно, что и в случае, когда Государственная Дума отвечает отрицательно, это также связывает Президента Российской Федерации, в частности, тем, что отклоненную ранее кандидатуру он не может представлять повторно.

Поскольку решение Государственной Думы об отклонении представленной кандидатуры является обязательным, то Президент должен представить вначале одну кандидатуру. Если она отклонена - представить другую новую кандидатуру. Если и она отклонена - он представляет третью кандидатуру, и тогда решается вопрос: либо Государственная Дума утверждает третью кандидатуру, либо она подлежит роспуску на основании Указа Президента.

Итак, на вопрос: "Вправе ли Президент Российской Федерации представлять кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, которая была уже отклонена Государственной Думой в порядке, предусмотренном частью четвертой статьи 111 Конституции Российской Федерации?" отвечаю - не вправе.

Если Президент все-таки вновь вносит уже отклоненную кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, Государственная Дума вправе сослаться на то, что ее постановление является обязательным для Президента, и эту кандидатуру не рассматривать. Однако не будет нарушением Конституции, если Государственная Дума после дополнительно проведенных переговоров и взаимного согласования позиций, учитывая и уважая мнение Президента, может принять его повторное обращение к своему рассмотрению, отменив собственное предыдущее постановление. Новым голосованием Государственная Дума вправе подтвердить свое прежнее решение либо, согласившись с аргументами Президента и приняв во внимание новые обстоятельства, "утвердить" отклоненную ранее кандидатуру.

Нельзя сводить обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия к формальному использованию согласительных и иных правомерных форм без достижения реального согласия между Президентом и Государственной Думой относительно отклоненной ранее кандидатуры. Если участники процесса будут довольствоваться фактом переговоров, а не их результатами, вряд ли такие переговоры будут конструктивными. В любом случае практика, когда Президент представил кандидатуру, Государственная Дума ее отклонила и сразу после голосования Президент снова вносит эту же кандидатуру, недопустима.

Если Государственная Дума согласилась повторно либо даже трижды рассмотреть одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, каждый раз отклоняя ее,

правовые последствия наступают те же самые, что и в случае, когда она отклоняет три разные кандидатуры: Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу (ч. 4 ст. 111 Конституции).

Возникает неординарная и несколько противоречивая конституционная ситуация. "Несговорчивость" Государственной Думы пресекается ее роспуском, а Президент может навязывать свою волю, не опасаясь неблагоприятных для себя последствий. О каком механизме сдержек и противовесов можно в этом случае говорить? Только представление разных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации может служить оправданием такой конституционной санкции, как роспуск Государственной Думы.

Если Президент имеет право на выбор кандидатуры Председателя Правительства, то можно ли лишать Государственную Думу права на согласие или несогласие с представленной кандидатурой? Многовариантности выбора Президента должна соответствовать многовариантность свободы принятия решения Государственной Думой. Фактическое навязывание Государственной Думе одной и той же кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации лишает ее права выбора и делает невозможным выполнение той роли в формировании Правительства, которая возложена на нее Конституцией.

Недопустимость представления отклоненной кандидатуры без согласия Государственной Думы вернуться к ее обсуждению, равно как и необходимость роспуска Государственной Думы после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой (ст. 111 ч. 4), наряду с другими гарантиями, позволяют избежать злоупотребления правом как со стороны Президента, так и со стороны Государственной Думы.

С учетом изложенного мои основные выводы заключаются в следующем.

Положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации означает, что Президент Российской Федерации не вправе по своему усмотрению вновь вносить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации.

Президент может представить отклоненную кандидатуру лишь при условии достигнутого посредством взаимных консультаций согласия Государственной Думы вернуться к обсуждению и голосованию по данной кандидатуре.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации - независимо от того, были ли среди них ранее отклоненные кандидатуры - Государственная Дума подлежит роспуску и одновременно назначаются новые выборы.

При этом Президент Российской Федерации может назначить Председателем Правительства Российской Федерации любое лицо, в том числе новое либо из представленных и отклоненных Государственной Думой кандидатов.

## **ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В.И. ОЛЕЙНИКА**

1. Государственная Дума, обратившись в Конституционный Суд с запросом о толковании указанных положений, исходила из неопределенности в понимании смысла части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, гласящей: "После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы".

Государственная Дума просит дать толкование этой конституционной нормы по вопросам: вправе ли Президент Российской Федерации вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации; может ли быть распущена Государственная Дума после трехкратного отклонения ею одной и той же кандидатуры на эту должность?

Позиция Государственной Думы по поставленным вопросам состоит в том, что, по смыслу положений статьи 111 и связанных с ней статей 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и 103 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации не вправе неоднократно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации; под "представленными кандидатурами" должны пониматься разные лица; Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации на основании части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации только после отклонения ею не менее трех представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации.

2. Действительный смысл положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации может быть выявлен на основе использования в единстве различных приемов толкования - телеологического, историко - политического, систематического, грамматического, логического.

Логика статьи 111, рассматриваемой в единстве со статьями 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и 103

(пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации, заключается в том, чтобы, определяя порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, обеспечить в краткие сроки согласование позиций Президента Российской Федерации и Государственной Думы по кандидатуре на эту должность, преодоление возможных разногласий, недопущение кризиса власти, могущего возникнуть вследствие затягивания решения данного вопроса, а следовательно, и формирования Правительства Российской Федерации в целом.

Необходимость указанного согласования кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации как первичной стадии в формировании Правительства Российской Федерации обусловлена принципами демократического правового государства и вытекает из основ конституционного строя Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Часть 2 этой статьи устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

И Президент Российской Федерации, и Государственная Дума наделяются властными функциями по воле избравшего их народа. Каждый из этих органов государственной власти, исходя из принципа разделения властей, самостоятелен, обладает собственной компетенцией. Вместе с тем принцип разделения властей предполагает не только разграничение полномочий органов государственной власти, но и взаимодействие властей. Конституция Российской Федерации прямо возлагает на Президента Российской Федерации полномочие обеспечить в установленном ею порядке согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80, часть 2).

Из конституционного положения об осуществлении народом своей власти не только непосредственно, но также через органы государственной власти следует, что выявление в той или иной форме воли народа необходимо и при формировании государственных органов, не избираемых непосредственно населением. Это относится прежде всего к Правительству Российской Федерации, осуществляющему исполнительную власть в Российской Федерации.

Такое выявление воли народа обеспечивается предусмотренной статьей 111 Конституции Российской Федерации процедурой согласования кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, в которой участвуют получившие власть непосредственно от народа путем свободных выборов Президент Российской Федерации и Государственная Дума.

Правительство Российской Федерации наделено широкими конституционными полномочиями. Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, что предусмотрено статьей 113 Конституции Российской Федерации. В связи с этим установленная Конституцией Российской Федерации процедура согласования кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации подразумевает поиск компромисса, разрешение возможных разногласий между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой по поводу кандидатуры на данную должность, учитывая как личные и деловые качества кандидата, так и предлагаемую им программу действий Правительства Российской Федерации.

Из предписываемого Конституцией Российской Федерации согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (статья 80, часть 2) вытекает, в частности, необходимость поиска согласия по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации, предполагающего выбор того или иного варианта решения данного вопроса. Недостижение согласия по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов как конституционный способ обеспечения непрерывного функционирования установленных Конституцией Российской Федерации органов государственной власти, включая назначение Председателя Правительства Российской Федерации, формирование Правительства Российской Федерации в целом и нового состава Государственной Думы. Роспуск Государственной Думы в данном случае является конституционно - правовой мерой, адекватной ее отказу дать Президенту Российской Федерации согласие на назначение представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации. При этом предложение Президентом Российской Федерации не одной, а нескольких кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, как стремление согласовать с Государственной Думой позиции по данному вопросу, при недостижении согласия может служить основанием для роспуска Государственной Думы.

3. Статья 111 Конституции Российской Федерации не детализирует порядок представления Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, не содержит прямого ответа на вопрос о возможности вновь внести отклоненную Государственной Думой кандидатуру, как и на вопрос о том, распускается ли Государственная Дума только после отклонения трех разных кандидатур. В части 4 этой статьи определено, что Государственная Дума распускается "после трехкратного отклонения представленных кандидатур", а не "после отклонения трех представленных кандидатур".

Из смысла положений статьи 111 Конституции Российской Федерации не следует также, что Президент Российской Федерации может трижды представлять одну кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации. В противном случае в части 4 данной статьи было бы определено, что Государственная Дума распускается "после трехкратного отклонения представленной кандидатуры или кандидатур".

Грамматическое толкование части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации в ее системной связи с другими частями этой статьи, а также с учетом ее телеологического толкования позволяет сделать вывод, что использование в ней множественного числа - "после трехкратного отклонения представленных кандидатур" - означает, что подразумеваются две или более кандидатуры.

В ходе рассмотрения данного дела представители науки языкознания, участвовавшие в судебном заседании в качестве независимых экспертов и специалистов, с позиций филологического толкования пункта 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации отметили как "неопределенность употребления слова кандидатура (кандидатуры)... и его толкования", так и то, что "филологическое толкование пункта 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации (без некоторого насилия над семантикой русской речи) не позволяет говорить о том, что в нем идет речь об одной кандидатуре, трижды представляемой на рассмотрение Государственной Думы... в противном случае в тексте Конституции вместо слов "представленных кандидатур" употреблялись бы слова "представленной кандидатуры".

Уже имеющийся опыт реализации части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации обнаружил наличие разных подходов к использованию установленных в ней правомочий, поскольку имели место случаи одобрения предложенной кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации при первом же представлении, при представлении одного и того же кандидата трижды, а также применения согласительных процедур после двукратного отклонения одного и того же кандидата. Эти обстоятельства также свидетельствуют о существовании неопределенности в понимании смысла части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, что не исключает формирования в дальнейшем конституционного обычая, основанного и на одном из этих вариантов взаимодействия главы государства и Государственной Думы.

4. Смыслу части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации не противоречит повторное внесение отклоненной кандидатуры в любой последовательности - или сразу после ее отклонения, или после отклонения второй кандидатуры, как и семантика словосочетания "после трехкратного отклонения представленных кандидатур" (т.е. смысл употребления в нем слова "кандидатура" во множественном числе) не исключает в каждом из трех случаев возможность представления на альтернативной основе более одной кандидатуры. Это будет соответствовать множественности смысла слова "кандидатур".

В то же время из формулировок, смысла и целей статьи 111 Конституции Российской Федерации не вытекает возможность представления Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации три раза подряд, и в связи с этим - роспуск Государственной Думы после трехкратного отклонения данной кандидатуры. Это не исключает возможности представления указанной кандидатуры при новом формировании Правительства Российской Федерации после его отставки или после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.

Из изложенного следует, что согласно установленному статьей 111 и связанными с ней статьями 83 (пункт "а"), 84 (пункт "б") и 103 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации порядку назначения Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе вторично представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру на указанную должность, представление одной и той же кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации три раза подряд не допускается. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, вследствие трехкратного отклонения одной и той же кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации.