

УКАЗЫ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

.....

В.В. Верстов¹

Предметом данного исследования являются нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, всесторонний анализ и изучение которых обусловлены их возросшей ролью в правовом регулировании общественных отношений в российском праве.

Акты Президента Российской Федерации, являясь по содержанию и по форме подзаконными, находятся в системной логической связи с другими правовыми актами. Обладая признаками общеобязательности и нормативности, акты Президента Российской Федерации согласно принципу иерархии не должны противоречить Конституции Российской Федерации и законам, обладающим большей юридической силой. Ввиду того что правовая система России находится в процессе становления, правотворчество Президента, как и его деятельность, зачастую вызывает неоднозначные оценки.

Какова же историческая, социальная, конституционная природа нормативных правовых актов Президента Российской Федерации? В чем состоит их сущность, какое место они занимают в системе правовых актов, каково их соотношение с другими актами – вот те вопросы, на которые нет однозначных ответов.

«Несомненно, ведущее место среди источников современного российского права принадлежит нормативным правовым актам – актам государственных органов, содержащим юридические нормы. Особая ценность этих актов определяется рядом обстоятельств. Во-первых, они имеют государственный характер. Это означает, что нормативно-правовые акты исходят от государственных органов и должностных лиц, обладающих нормотворческой компетенцией. Государство выступает также гарантом реализации исходящих от него юри-

¹ Верстов Вадим Викторович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса Краснодарского университета МВД России. Электронная почта: vadimarin@yandex.ru.

дических норм, предусматривая в необходимых случаях меры принудительного воздействия. Во-вторых, нормативно-правовые акты принимаются только уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами исключительно в рамках своей компетенции. В-третьих, нормативно-правовые акты разрабатываются и принимаются в соответствии со строго определенной процедурой (в наибольшей степени данный процесс регламентирован применительно к созданию законов). В-четвертых, нормативно-правовые акты имеют четкие временные, пространственные и субъектные пределы действия. В-пятых, в таких актах всегда содержатся юридические нормы» [18, с. 28].

Среди нормативно-правовых актов необходимо особо выделить акты законодательства. «Хотя понятием законодательства широко оперируют и законодатель, и правоприменительная практика, и юридическая наука, и граждане, его однозначного понимания и определения до сих пор не выработано. С учетом исторически сложившейся ситуации в сферах правотворчества и правоприменения под законодательными актами (законодательством), вероятно, следует понимать совокупность нормативно-правовых актов, издаваемых высшими органами государственной власти и управления. Иными словами, законодательство включает в себя законы и другие акты, принимаемые высшим представительным органом (парламентом), указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации. Кроме того, такое определение законодательных актов будет адекватно отражать их место и роль в правовой системе Российского государства» [18, с. 29].

По Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., Президент наделен правом издания указов и распоряжений (ч. 1 ст. 90). Указы могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер, что следует из ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации. Нормативные указы Президента Российской Федерации относятся к подзаконным нормативным правовым актам, которые имеют наибольшую юридическую силу. Нас прежде всего интересуют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, которые чаще всего выступают в форме указов, хотя в практике встречаются и нормативные распоряжения.

Мы поддерживаем точку зрения, согласно которой юридическая сила правового акта определяет его место в системе правовых актов. Акты низшей юридической силы не должны противоречить актам более высокой юридической силы, не могут изменять или отменять их. Закон из всех нормативных правовых актов обладает более высокой юридической силой. Любой правовой акт в первую очередь должен соответствовать Конституции Российской Федерации, а также установленной законодательством официальной классификации правовых актов. Все должностные лица, государственные и общественные организации действуют на основе и во исполнение закона. Подзаконные акты также должны строго соответствовать закону. Если же правовой документ нарушает

данные требования, он теряет свою юридическую силу, а за этим следует приостановление действия акта, его отмена, признание недействительным.

Далее мы проследим, какое значение имел указ как акт главы государства в разные периоды российской истории.

Указы в дореволюционной России

Термин «указ» означает «письменное приказание, повеление государя» [15, с. 480–481]. Некоторые исследователи отмечают, что уже «с момента появления этот правовой акт оказывал значительное влияние на развитие правовой системы. Указами регулировались важнейшие отношения феодального, капиталистического и социалистического общества. Например, указы сыграли решающую роль в оформлении в России крепостного права» [32, с. 6].

В конце XIX в. профессор Н.М. Коркунов предложил называть указами лишь такие акты, которые, будучи в порядке управления, устанавливают какие-нибудь общие правила, и притом безразлично, исходят ли акты от верховной власти или от органов управления подчиненного» [25, с. 270]. Правда, такое употребление термина «указ» не привилось в современной юридической литературе и не соответствует тому смыслу, в каком это слово понимается в действующем законодательстве, где указами могут называться акты верховной власти законодательного характера, издаваемые в порядке управления, некоторые виды судебных решений. В дореволюционной России в форме указов утверждались высочайшие повеления монарха, которые фактически имели силу закона, но отношение к ним со стороны правоведов было неоднозначным. Многие видные русские юристы уже в XIX в. предлагали проводить различие между понятиями «закон» и «указ», называли указ подзаконным актом [1, с. 232], пытались даже обосновать подзаконный характер царской власти [14, с. 108].

В системе правовых актов России на протяжении ее истории указ занимал особое место. По свидетельству Н.М. Коркунова, «до учреждения министерств (они были учреждены в 1802 г.) указами назывались все вообще акты всех органов власти, обращенные к подчиненным им местам и лицам» [32, с. 6].

Известно, что указы прочно вошли в систему права во время царствования Иоанна IV Васильевича, когда окончательно была сформулирована и воплощена в жизнь «идея самодержавной, самовластной, неограниченной верховной власти» [21, с. 58], а сам Иван Грозный стал носить титул царя, государя и великого князя московского. Данный факт означал то, что вся государственная власть сосредоточилась в руках Иоанна IV, который в своей деятельности опирался на Боярскую думу. Необходимо отметить, что Иоанн IV Васильевич, стремясь укрепить власть, был вынужден действовать жестко, однако старался придать своим действиям правовой характер. Россия в то время, возможно, нуждалась именно в таком правителе. Именно «он (Иоанн IV) положил начало

дорого обошедшейся России дурной традиции подмены общегосударственных законов административными предписаниями и распоряжениями верховной власти» [44, с. 43]. Решение важнейших государственных дел находилось в ведении Боярской думы, но, обладая законодательными полномочиями, бояре утверждали различные законодательные акты совместно с царем или по его же воле. Примером этому служит формула, закрепившаяся в законодательстве: «Царь указал и бояре приговорили», на которую ссылается И.А. Исаев и другие авторы [44, с. 43].

При Иоанне IV в России происходит оформление так называемого указного права. Решения, принимаемые в то время Боярской думой и носящие законодательный характер, не утверждались царем, но их правовая значимость была ниже царских указов [32, с. 7]. Документы времен Иоанна IV содержат в себе указание на то, что российский самодержец считал себя ставленником Божиим, а значит, его воля была основной при решении жизненно важных вопросов в управлении государством. Подтверждением служит то, что начиная с XVI в. указ проникает во все государственные сферы.

В XVI в. царь стремится ослабить политическое значение думы – аристократического органа, ограничивающего его власть. Он выделяет «Ближнюю думу» [21, с. 60], которая состояла из преданных ему людей. Это позволяет царю осуществить ряд важнейших реформ (судебную, земскую, военную) и одновременно ослабить власть боярской аристократии. Данные действия имели четкую цель – ограничить управленческие и законодательные права Боярской думы. Иоанн IV посредством указного правотворчества не просто укрепил свою власть, но и получил независимость от Боярской думы.

Преемник Иоанна IV царь Федор продолжил указные традиции своего отца. В 1591 г. был издан Указ о прикреплении крестьян к земле. По этому указу все крестьяне, состоявшие в тягле, потеряли прежнее право свободного перехода с одной земли на другую и навсегда были прикреплены к той земле, на которой их застал указ, «без различия — была ли это дворцовая земля, или черная, или монастырская, вотчинная или помещная – все равно» [3, с. 467]. Данный указ фактически положил начало крепостному праву на Руси, а продолжением начатых «крестьянских реформ» стал Указ о холопах 1597 г., согласно которому свободные и полусвободные люди, нанявшись на работу, теряли свободу и приравнивались к холопам и рабам.

Новая династия русских царей началась с избрания на престол Михаила Федоровича Романова. Царя выбирали «собором всей Русской земли, в котором участвовали и подавали голоса как выборные служилые люди, так и выборные от городов» [4, с. 478–479]. Видный русский историк И.Д. Беляев указывает, «что с 1613 года, во все продолжение царствования Михаила Федоровича, все важные государственные дела решались по указу государеву и по соборному приговору, так что власть государя стояла рядом с властью всей Русской зем-

ли, почти постоянно присутствовавшей на земских соборах в лице своих выборных людей» [4, с. 491]. Однако практика привлекать земские соборы для решения государственных вопросов после смерти царя Михаила просуществовала недолго. Так, «уже в 1646 году, т. е. на другой по избрании Алексея Михайловича на царство, при издании Писцового Наказа, этой важной меры, касающейся всего государства и введившей новое важное законоположение... не было созвано Земского собора и Наказ был издан только по указу государя и по приговору бояр» » [4, с. 493]. А чуть позже Алексей Михайлович и вовсе издает указы без участия бояр. В 1661 г. принята царская грамота «о сборе 5-й деньга с торговых людей и с крестьян по полтине с двора» [4, с. 493], а «указ о введении медных денег в 1656 году был издан без соборного приговора, только от имени царя, по совету боярина Ртищева» [4, с. 494]. Из всего сказанного следует, что Земские соборы и Боярская дума постепенно утрачивают свою роль, при этом царь закрепляет свое право на единоличное решение государственных вопросов.

Указ, наряду с другими видами правотворчества, становится основным источником общерусского права в XV–XVI вв. В это время создается новая сложная форма законодательства — указные книги, в которых систематизировались нормы, не вошедшие в основной текст Судебника [32, с. 6]. В период между Судебниками 1497 и 1550 гг. и Соборным уложением 1649 г. появились новоуказные статьи, которые «стали промежуточным этапом кодификации русского права» [21, с. 67]. Основу всех кодификаций составлял указ.

Из правовых актов эпохи Алексея Михайловича особого упоминания заслуживает Соборное уложение 1649 г. В нем были собраны действующие царские указы, боярские приговоры, решения Земских соборов, Стоглав, а также соответствующие статьи судебников и новоуказные статьи. Уложение впервые определяет «статус главы государства — царя, самодержавного и наследного монарха» [21, с. 86]. Кроме того, «уложение содержало комплекс норм, регулировавших важнейшие отрасли государственного управления» [21, с. 87].

Таким образом, в период становления законодательных актов доминирующей формой был указ. Однако понятие указа в XVII в. еще окончательного не утвердилось. «С точки зрения дореволюционной юридической науки указы имели различное значение: одни из них являлись законами (нормами, исходящими от верховной власти), другие – нет» [34, с. 17].

«Указы, исходящие только от царя, назывались в соответствии с терминологией того времени именными указами, принятые совместно царем и Боярской думой указы – именными указами с боярскими приговорами. Самостоятельные приговоры бояр обретали силу закона только в том случае, когда совершены по распоряжению царя, но без его участия» [34, с. 17].

Реформы, проводимые Петром I, способствовали развитию указа в качестве правового акта. Об источниках права в императорской России того време-

ни писал историк Г.В. Вернадский: «Наиболее распространенной и жизненной формой являлись указы, которыми было изменено все содержание Уложения царя Алексея Михайловича новоуказных статей конца XVII в. Огромное число указов издано было по случайному поводу и затрагивало узкую область жизни, но некоторые имели широкое и длительное значение (сближаясь с уставами). Таков, например, ряд петровских указов: Указ о единонаследии 1714 г., Табель о рангах 1722 г., Указ о форме суда» [12, с. 107].

В 1711 г. по указу царя образован Сенат «как чрезвычайный орган во время нахождения Петра I в военных походах. Деятельность данного органа получает развитие исключительно на основании указов: Петр I наделил Сенат судебными, финансовыми, налоговыми, фискальными полномочиями. Указом „О должности Сената“ этот орган получил право издавать собственные указы» [21, с. 147]. Позже указы наряду с другими источниками права (уставами, законами) лягут в основу кодификации. Как отмечается в литературе, «главным направлением кодификационной работы в это время было выделение норм, направленных на укрепление и защиту государственного интереса» [21, с. 166].

С 1721 г. Россия становится империей, а Петр I получает титул «Отца Отечества, Императора Всероссийского» [21, с. 154]. С этого времени «все учреждения империи должны исполнять указы и постановления монарха» [21, с. 154], указы приобретают общеобязательный характер, а сфера деятельности становится обширной и затрагивает многие отрасли права.

В годы правления Петра I указы заняли прочное место среди наиболее распространенных форм правовых актов. Указы располагались сразу за регламентами и манифестами. И.А. Исаев выделяет указы именные, которые издавались и подписывались монархом. «В них формулировались решения, адресованные конкретным государственным учреждениям или должностным лицам: Сенату, коллегиям, губернаторам» [21, с. 170]. Указы второй группы издавались «монархом или от его имени Сенатом и были нацелены на решение конкретного дела или случая, введение или отмену конкретных учреждений, норм или принципов деятельности. В форме указа выносились судебные решения Сената» [21, с. 170]. Все это говорит о зарождении системы правовых актов, где каждый источник исходит от уполномоченного органа и направлен на регулирование «своих вопросов». Данный вывод подтверждается мнением Н.М. Коркунова о месте и роли указа в русском законодательстве [25, с. 270].

В целом XVIII в. характеризуется заметной активностью императоров по изданию указов. Только за период правления Петра I было принято более трех тысяч правовых актов. Однако окончательного разделения актов на указы и законы еще не произошло. Царь издавал указы, указами же утверждал акты, являвшиеся по своему значению законами [44, с. 44].

Хотя Петр I и говорил, что «словесные указы никогда отправляемы быть не подлежат», но в действительности он сам иногда давал словесные указы.

Генеральным регламентом Петра I (от 28 февраля 1720 г.) делается попытка ограничить силу словесно объявляемых указов. Вместе с тем «многие указы петровского времени носили публицистический характер, они не только определяли нормы, но и разъясняли необходимость их введения, редкий указ не содержал пространной мотивировки» [32, с. 7]. Вслед за Петром I при императрице Екатерине I словесные указы получили силу закона, если они были переданы или объявлены через определенное лицо.

С начала XIX в. термин «указ» как наименование правового акта закрепляется только за именными указами, которые издавались главой государства. Другие органы не называют свои акты указами, заменяя слово «указ» терминами «постановление» и «распоряжение».

В 1810 г. был создан Государственный совет, который занимался рассмотрением законодательных актов. Правовая система включала три вида актов: законы, уставы и учреждения. Основная роль стала отводиться понятию «закон». Таким образом, прослеживается тенденция, при которой основным правовым актом становится не указ, а закон [32, с. 9]. В начале XX в. указы продолжали издаваться, но более ограниченно: их действие было направлено на проведение сугубо конкретных правовых акций или преобразований. Именно закон, а не указ становится регулятором поведения всех граждан, а не отдельных сословий. Закон и указ как бы меняются местами [44, с. 53].

Подзаконность указа, даже если он издается монархическим главой государства, была закреплена в Основных государственных законах Российской империи от 23 апреля 1906 г.: «Государь император, в порядке верховного управления, издает, в соответствии с законами, указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов» [44, с. 51].

Если следовать приведенной формулировке, то все становится на свои места. Закон выступает основой, а указ имеет установленный подзаконный характер. Однако это не соответствовало действительности. Достаточно вспомнить слова Николая I, которыми он характеризовал практику законотворчества: «Мне нужны не умники, а верноподданные». «Воля царя священна» – этого принципа придерживались все российские самодержцы [44, с. 51].

Сущность закона имела в России следующую особенность: закон исходил от монарха и монарх же следил за его исполнением. Согласно ст. 87 «Основных законов Российской империи» царь имел право единолично издавать законы между сессиями Думы, внося их потом на утверждение законодательного органа. Дума не могла изменить «Основные законы», которые разрешали императору распускать Думу своим указом. Этим правом, как известно из курса отечественной истории, царь воспользовался 27 февраля 1917 г., издав указ о перерыве в заседаниях Государственной думы и Государственного совета, что, по сути, являлось указом о роспуске депутатов.

Как отмечают некоторые авторы, с отречением монарха от престола в феврале 1917 г. перестали издавать акты с наименованием «указ» [32, с. 9]. Несмотря на то что самодержавия в лице императора Николая II уже не существовало, традиции указного права не прекратились. Указ трансформировался в декреты Временного правительства, которые стали «с февраля по октябрь 1917 г. главным источником так называемого революционного права» [44, с. 55].

В России основательное исследование указа было проведено Н.М. Коркуновым. Он пишет: «Установление юридических норм по общему принципу есть дело законодательной власти, и потому для того, чтобы установить их могла и исполнительная власть своим односторонним актом, необходимо предоставление ей этого права конституцией или законом. <...> На чем бы ни было основано право издания указов – на общем полномочии управлять государством или на специальной делегации закона, указ имеет обязательную силу лишь под условием непротиворечия его законам» [25, с. 263].

Применительно к указам, издаваемым монархическим главой государства, в руках которого сосредоточены законодательная и исполнительная власть, Н.М. Коркунов отмечает, что их основное отличие от законов состоит в порядке издания. «Отличительным признаком закона служит у нас предварительное обсуждение предполагаемой меры в государственном совете» [25, с. 271]. Кроме того, «высочайшие указы, как выражение высочайшей воли не в порядке законодательном, а в порядке управления, не могут считаться отменяющими законы, хотя бы и раньше их изданные. Закон должен быть признан сохраняющим обязательную силу и после издания противоречащего ему указа и, следовательно, устраняющим действие указа и его обязательную силу во всем том, в чем указ может оказаться несогласным с законом» [25, с. 272].

Таким образом, указ как нормативный акт и источник российского права складывался не одно столетие. Особое место указа в российской правовой системе обусловлено его сущностью и принадлежностью. Долгое время, в разные исторические моменты, данный нормативный акт оказывал влияние на формирование правовой системы.

Указы в СССР

В советское время указ активно использовался для претворения в жизнь воли Президиума Верховного Совета, который издавал законодательные акты в форме указов, хотя и не являлся самостоятельным законодательным органом власти в СССР. В это время появилась новая разновидность нормативных актов – так называемые законодательные указы, исходившие от Президиума Верховного Совета СССР. Указы принимали в перерывах между работой сессий, причем часть из них (по вопросам законодательного характера) передавали на утверждение очередной сессии законодательных органов для придания им силы и формы закона. Утверждение указов законодательного характера,

как показывают современные исследования, носило формальный характер [28, с. 191], поскольку указы утверждались во время краткосрочных сессий (2–3 дня) единогласно без обсуждения по докладу секретаря Президиума Верховного Совета, после утверждения они приобретали силу закона. Подобная практика негативно влияла на формирование правосознания правоприменителей, «демонстрировала фактический приоритет кулуарно принимаемых указов над законами» [32, с. 3]. В то же время юристы однозначно сходились во мнении, что указ носит подзаконный характер. Так, И.Н. Кузнецов признавал, что «юридическая сила указов уступает юридической силе закона» [27, с. 19]. Отсюда напрашивается вывод, что указная деятельность прежде всего исходит от субъекта. Подтверждением служит то, что в наши дни указ возродился одновременно с появлением в России института президентства.

Если обратиться к историческим примерам, то основными субъектами указного правотворчества в разные моменты истории были цари (начиная с Ивана Грозного и заканчивая императором Николаем II), преследовавшие свою главную цель – укрепление самодержавия. Отсутствие времени и законодательного опыта у большевиков способствовало возникновению декретного правотворчества. Как известно, первыми нормативными актами Советов были декреты. «Советская власть на начальном этапе в качестве главного источника права также избрала не закон, а декрет, по своей юридической природе напоминавший указ. Но эти декреты издавались уже не единолично (как это было при императоре), а коллегиально» [32, с. 9].

Высказывалось мнение, что указ представляет собой «ограниченный законом и обычаем правовой акт, выражающий те или иные намерения и устремления субъекта права» [44, с. 43]. Указ расположен между двумя «родственными» правовыми понятиями: по одну сторону расположен закон, который рассматривается как предел, установленный властью, а по другую – обычай, «опыт взаимодействия с таким пределом, выработанный на опыте ряда поколений» [44, с. 42].

Впервые вопрос об учреждении в СССР поста Президента был поставлен при подготовке проекта Конституции СССР 1936 года, которая восприняла ряд идей «разделения властей». В конституции было определено, что законодательная власть осуществляется исключительно Верховным Советом СССР (ст. 32). Правительство – СНК СССР – уже не относилось к числу законодательных органов и получило название «высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти СССР» (ст. 64). Предусматривалась и независимость судебной власти. В такую схему органов вполне мог бы вписаться и Президент [29, с. 3; 30, с. 32].

Известно, что при обсуждении Конституции 1936 г. ставился вопрос о введении в СССР поста Президента, избираемого всем населением страны. Как указывает Е.Л. Кузнецов, «можно предположить, что кто-то из экспертов, ра-

ботавших над Конституцией, проявил смелость» [26, с. 38–39]. Может быть, именно по этому поводу И.В. Сталин, который обладал к тому времени неограниченной властью, говорил о проекте Конституции СССР 1936 г.: «Предлагают дополнение к 48-й статье проекта Конституции, в силу которого требуют, чтобы председатель Президиума Верховного Совета СССР избирался не Верховным Советом СССР, а всем населением страны. Я думаю, что это дополнение неправильно, ибо оно не соответствует духу нашей Конституции. По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного Президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегиальный, — это Президиум Верховного Совета, включая и Председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету. Опыт истории показывает, что такое построение верховных органов является наиболее демократическим, гарантирующим страну от нежелательных случайностей» [56, с. 569].

В Конституции СССР 1936 г. появляется новое наименование документа-указа. Так, п. «б» ст. 49 Конституции прямо содержит положение, по которому Президиум Верховного Совета СССР наряду с толкованием действующих законов СССР издает указы. Соответствующие положения относительно указов были включены в тексты конституций союзных республик.

«Вместе с тем идея не умерла и продолжала всплывать в переломные моменты советской истории. В 1962 году создается Комиссия для подготовки новой Конституции. В ходе работы над проектом Н.С. Хрущев предложил в 1964 году учредить пост Президента. Соответствующая глава была подготовлена. Но дальше дело не пошло, и после ухода Н.С. Хрущева в отставку работа Конституционной комиссии была прервана» [29, с. 4].

Ф.М. Бурлацкий, политолог и бывший народный депутат СССР, дает свое видение тогдашних событий: «В 1964 году рабочая группа по подготовке Конституции СССР — я был одним из ее руководителей — направила Н. Хрущеву записку, в которой предлагала ввести пост Президента наряду с парламентом, избираемым всем народом. Хрущев еще пошутил тогда: “Здесь какие-то мальчишки предлагают снять меня с поста Председателя Совмина”» [5]. Далее Ф.М. Бурлацкий раскрывает подробности подготовки этой записки: «Тогда, весной или летом 1964 года, была подготовлена записка за двумя подписями — моей и Смирнова Георгия Лукича. Он был от отдела пропаганды, а я был от нашего отдела, поскольку я принимал участие до этого в подготовке программы партии, где я писал раздел о переходе от диктатуры пролетариата к общенародному государству. Я был привлечен, не столько по должности, сколько по своему знанию предмета, как юрист. На эту записку и реагировал Хрущев. Она, насколько мне известно, рассылалась по Политбюро. Называлась она “Некоторые предложения к проекту Конституции СССР”» [26, с. 40]. Однако

вскоре работа Комиссии была приостановлена, а вопрос был надолго снят с повестки дня.

Предпосылки возникновения поста Президента стали складываться вскоре после начала перестройки. Не будучи удовлетворенным «административными корректировками», которые со времен Н.С. Хрущева представляли собой советский заменитель серьезных реформ, М.С. Горбачев неоднократно подчеркивал необходимость структурной экономической реформы, а также, что не менее важно, социальной и политической реформы для того, чтобы поддерживать экономику на долговременной основе. Столкнувшись с сопротивлением консерваторов, Горбачев вынужден был возобновить хрущевский курс на десталинизацию, в свое время отвергнутый. Его поддержала группа динамичных партийных интеллектуалов, осознавших необходимость радикального обновления советских институтов.

По словам помощника М.С. Горбачева Г.Х. Шахназарова, еще в 1985 г. вместе с В.А. Медведевым он направил Генеральному секретарю записку, в которой предлагалось рассмотреть вопрос о целесообразности введения президентского поста. Как отметил Г.Х. Шахназаров, в этом смысле они «были первыми, кто официально поставил вопрос, обратил внимание М.С. Горбачева», однако в то время, по мнению Г.Х. Шахназарова, М.С. Горбачев «не был готов к этому, поскольку считал, что нам надо сохранить советскую систему, в советской системе места для Президента не было» [26, с. 43].

При подготовке XIX Всесоюзной партконференции и в ходе ее (июнь–июль 1988 г.) обсуждался вопрос о введении поста Президента. По словам Ф.М. Бурлацкого, таковой рассматривался на Комиссии по проблемам демократизации и формирования новых представительных органов власти по подготовке XIX партконференции. Эту комиссию возглавлял А.Н. Лукьянов. Было выдвинуто два предложения [26, с. 43]. Лукьянов предложил вернуться к ленинской модели, т. е. Съезду Советов, ВЦИКу, а Ф.М. Бурлацкий — взять традиционную западную модель, президентскую. Всенародно избирается президент, парламент (а не Верховный Совет), принимается Декларация прав человека и гражданина, вводится конституционный суд. По свидетельству Ф.М. Бурлацкого, на рабочем совещании М.С. Горбачев эту идею отклонил. Генеральный секретарь считал, что это было бы расценено как «слишком много власти, как новый культ личности». В итоге была спроектирована другая должность – председателя Верховного Совета СССР.

Период президентства: нормативность указов

После того как М.С. Горбачев стал Генеральным секретарем ЦК КПСС, его ближайшие помощники вновь стали выдвигать идею создания института президентства в СССР. Однако решение вопроса было отложено до лучших времен.

Первая попытка радикальной и широкомасштабной реформы законодательства в постсоциалистической России соответствовала периоду поэтапных конституционных реформ в РСФСР [43, с. 5]. Эти реформы берут свое начало 27 октября 1989 г. и заканчиваются 21 сентября 1993 г.

В 1990 г. Съезд народных депутатов СССР принимает закон Союза Советских Социалистических Республик «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» [7]. Данный Закон учреждал пост Президента в Советском Союзе и наделял его правом издавать указы. Статья 1277 Конституции (Основного закона) СССР гласила: «Президент СССР на основе и во исполнение Конституции СССР и законов СССР издает указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны». Однако очень скоро СССР и соответственно должность Президента СССР перестали существовать. «Указ союзного Президента фактически не успел стать полноценным источником российского права. Эту роль стал выполнять указ российского Президента» [32, с. 10]. С данного момента начинается эпоха правотворчества Президента Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 121⁸ Конституции РСФСР Президент издает указы на основании и во исполнение законов, что означало их подзаконность. Президент имел статус высшего должностного лица и одновременно главы исполнительной власти, что сопровождалось правом издания указов и распоряжений для обеспечения подзаконного и исполнительно-распорядительного характера его деятельности. Одним из первых термин «указная деятельность» в отношении правотворчества Президента Российской Федерации ввел в оборот М.А. Митюков, который высказывал следующую точку зрения: «При таком четком “легальном основании” для принятия указов и с учетом принципа разделения государственной власти Верховный Совет РСФСР допускал относительно широкие пределы для указной деятельности Президента, и гарантии ее стабильности» [24, с. 82]. Исследованием проблем правотворчества Президента его «указного права» занимались различные ученые. Так, В.О. Лучин и А.В. Мазуров [31; 32] в своих трудах весьма критично рассматривали правотворческую и нормотворческую деятельность в рассматриваемый период. Таким образом, терминами «указное право» и «указная деятельность» стали пользоваться в тех случаях, когда упоминалось правотворчество Президента Российской Федерации.

Несомненно, издание Президентом указов и распоряжений явилось относительно новым явлением в правотворчестве России [32, с. 4; 45, с. 121]. Относительность заключается в том, что сами понятия «указ» и «распоряжение» существовали и раньше, как в дореволюционный период, так и во времена Советского Союза. А вот новизна, на наш взгляд, проявилась, во-первых, в том, что для России институт президентства, а также правотворчество Президента – новое явление, несмотря на многовековой опыт, накопленный

различными странами мира в сфере организации и деятельности президентской власти; во-вторых, в легитимной возможности единоличного издания правового акта, чего не было с момента отречения от престола последнего российского императора Николая II. Следовательно, в понимании данного явления наиболее важен вопрос «о юридической природе актов Президента, месте его указов в правовой системе, их роли в регулировании отдельных видов общественных отношений» [45, с. 121].

Особое положение актов Президента в системе российского права определяется, на наш взгляд, его особым положением в системе высших органов власти, а также теми изменениями, которые имели место в его правовом статусе. Как указывают некоторые авторы, «идея президентства в РСФСР зародилась и прокладывала себе дорогу на фоне распадающегося экономического и политического кризиса, усугубляющихся дезинтеграционных процессов, падения авторитета и влияния центральной власти» [16, с. 11].

Для уяснения картины правотворчества Президента необходимо обратиться к истории возникновения данных актов.

Основы российского института президентуры были заложены в ходе общероссийского референдума в марте 1991 г., когда большинство избирателей ответили утвердительно на вопрос о целесообразности введения в РСФСР поста Президента. С этого момента была установлена правовая основа «конституционного конструирования института Президента как связующего звена высших законодательных и исполнительных органов РСФСР» [24, с. 81].

Впоследствии правовой статус Президента был закреплен в Законе РСФСР «О Президенте РСФСР» [8] от 24 апреля 1991 г. и чуть позже в Законе РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР от 24 мая 1991 г. [9].

Характерно, что, наделяя Президента правотворческими полномочиями, Съезд народных депутатов РСФСР уже тогда столкнулся с проблемой «будущей президентской власти» [24, с. 82] в части соотношения Конституции и законов с указами Президента. В соответствии со своим статусом высшего должностного лица и главы исполнительной власти Президент «надеялся правом издавать указы и распоряжения на основе и во исполнение Конституции и законов РСФСР, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР» [24, с. 82].

Позднее IV Съезд народных депутатов внес изменения в Конституцию. В ст. 121⁸ Конституции вошло положение о том, что указы Президента не могут противоречить Основному закону и законам Российской Федерации. Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 24 мая 1991 г. [9] предоставил Верховному Совету РСФСР право отменять указы и распоряжения Президента РСФСР, не обуславливая прямо свое решение их

противоречием Конституции, законам и другим актам высших органов государственной власти РСФСР, а также необходимостью получения заключения Конституционного Суда РСФСР. Эта норма представляется вполне очевидной и оправданной.

Однако вскоре Съезд народных депутатов своим Постановлением от 1 ноября 1991 г. № 183-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» [10] допускает «возможность издания президентских указов, противоречащих действующим законам России» [19, с. 78]. Это так называемые указы, издаваемые в целях оперативного урегулирования хода экономической реформы. В ст. 1 Постановления делается попытка поставить в один ряд по юридической силе и исполнению «законы Российской Федерации, указы Президента и иные акты, принятые в обеспечение экономической реформы в России» [19, с. 79]. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о наличии у Президента делегированных законодательных полномочий, хотя непонятно, чем руководствовался законодатель, принимая данное решение.

В соответствии со ст. 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» отменить указ Президента могли Съезд народных депутатов РСФСР или Верховный Совет РСФСР на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации в случае противоречия Конституции и законам РСФСР, решениям Съезда народных депутатов или Верховного Совета РСФСР. По мнению Г.Н. Селезнева, закон допускал «весьма широкие рамки для реализации “указного права” Президента РСФСР» [44, с. 7].

С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г. изменился статус Президента Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции он является главой государства и «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции Президент Российской Федерации «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Однако при обсуждении 23 октября 1993 г. указанные полномочия Президента из проекта Конституции были исключены, в связи с чем А.А. Котенков категорически возражал: «У меня есть сомнения по поводу исключения части второй, где речь идет о праве Президента определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Дело в том, что касается внешней политики, то здесь можно сослаться на статью 86, где он осуществляет руководство внешней политикой. Что касается внутренней политики, то функции Президента недостаточно исчерпывающе изложены в Конституции. Помните, когда мы решали вопрос о включении этого положения, мы говорили, что Президент своими указами может давать основные направления Правительству. Сейчас мы фактически это исключили» [40, с. 21].

Если право определять основные направления внутренней и внешней политики государства исключить из ст. 80 Конституции, то Президент лишился

бы возможности взаимодействия с Правительством Российской Федерации путем издания соответствующих указов. Все полномочия Президента во внутренней сфере ограничивались бы рамками ежегодного послания, где он определяет основные направления политики, но не может вмешиваться в данную сферу деятельности.

Таким образом, Президент получил «спорные» полномочия, однако появилось другое мнение, что «право Президента определять основные направление внутренней и внешней политики теоретически легко может быть использовано в ущерб взаимодействию ветвей власти» [40, с. 23]. Как известно, Президент, опираясь на свои полномочия, продолжал неограниченную нормативную правотворческую деятельность практически во всех сферах внутренней политики государства.

Ряд ученых придерживались мнения, что указы рассматриваемого периода имели опережающий характер по отношению к законам. Роль таких указов заключалась в обеспечении непрерывности процесса правового регулирования общественных отношений в переходное время, поэтому стабильность актов Президента «зависела не столько от наличия специального порядка их отмены, сколько от оперативности законодателя, который восполнял пробелы в законодательстве изданием законов, что, в свою очередь, влекло за собой отмену соответствующего указа Президента» [17, с. 12]. М.А. Митюков, ссылаясь на Закон «О Президенте РСФСР», утверждал, что «указам Президента придавался высокий уровень стабильности и относительная самостоятельность от волеизъявления законодателей» [24, с. 82]. Другие исследователи ставили под сомнение независимость указов от волеизъявления законодателей, так как «Конституция и Закон о Президенте подчинили указы Президента постановлениям Съезда и Верховного Совета» [17, с. 12].

Как отмечают А.Л. Журавлев и А.Ш. Султанов, «институт Президента в России, возникший в борьбе парламентских и президентских начал, стал приобретать все более ярко выраженный характер государственного института, тяготеющего к классической форме президентской республики» [20, с. 45].

Теоретически Президент не мог изменить Конституцию, законы и решения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР посредством указов ввиду того, что «нормативные указы Президента Российской Федерации занимали третье место в правовой системе Российской Федерации (после Конституции и законов)» [24, с. 83].

Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» [8, ст. 513] закрепил положение о том, что указы обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации, они не должны противоречить Конституции и законам. Заметим, что различие между указами и распоряжениями было определено на конституционном уровне.

Действие распоряжений не распространялось на территорию всей страны, поэтому они становились актами локального регулирования и были связаны, например, с решением вопросов кадрового характера и наградного дела (см., например, [36]).

По поводу функциональных различий и предназначения указов и распоряжений Президента Российской Федерации свою позицию неоднократно высказывал М.А. Митюков: «Приоритетный характер придавался, несомненно, указам... Распоряжению же отводилась роль акта оперативного, индивидуального и нередко организационно-порученческого характера» [24, с. 82].

Некоторые авторы считают, что прямого указания на подзаконность распоряжений и указов Президента Конституция России не содержала. «Так или иначе, отсутствие в Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции 1991 г.) указания на подзаконный характер распоряжений Президента Российской Федерации можно объяснить несовершенством ее редакции, но не особой юридической силой распоряжений Президента Российской Федерации» [17, с. 11].

Однако рассматриваемый нами Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» в ст. 8 четко определял положение актов Президента РСФСР как подзаконных и общеобязательных на всей территории государства. Позднее VI Съезд народных депутатов внес изменения и в Конституцию РСФСР, обозначенные ранее в ст. 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР».

Нельзя не согласиться с мнением М.А. Митюкова [24, с. 83], что «первоначально указы Президента были задуманы как обязательные подзаконные и исполнительно-распорядительные акты высшего должностного лица и главы исполнительной власти по реализации своей компетенции, непосредственно закрепленной в Конституции, законах и решениях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, а также вытекающей из основополагающих принципов разделения государственной власти. Несомненно, положение указов как подзаконных и общеобязательных не давало президенту возможности «вторгаться в сферу законодательства» [24, с. 83], но, учитывая уровень, юридическую силу и нормативность, не только позволило главе государства запустить механизм реформ во многих направлениях общественной жизни, но и заставило законодателя поторопиться с созданием необходимой базы для их проведения. По меткому замечанию Л.А. Окунькова, «все экономические и политические преобразования прошли под знаком президентского правотворчества» [23, с. 133].

В отличие от распоряжений, которые не должны были содержать предписаний, носящих нормативный характер, указы Президента Российской Федерации делились на нормативные и ненормативные. Общепринято нормативным считать акт, рассчитанный на продолжительное время действия и относящийся к неопределенному кругу лиц.

Л.А. Окуньков подчеркивал назначение нормативных указов: «обеспечить непрерывность процесса правового регулирования общественных отношений в переходный период» [38, с. 88]. Сам Президент в послании Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. изложил свою точку зрения: «Объем предстоящей законодательной работы настолько громаден, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах. В этих условиях Президент обязан своими нормативными указами восполнять правовые пробелы. Тем более что существует и конституционно-правовая основа для такого рода президентских указов» [39, с. 87]. Используя данную позицию, справедливо поставить под сомнение утверждение о том, что указы Президента рассматриваются только как подзаконные. В рассматриваемом послании говорится о том, что «указы Президента — это акты не главы исполнительной власти, а главы государства. Другими словами, их абсолютно подзаконный характер неочевиден» [39, с. 87]. В подтверждение данного тезиса можно отметить, что некоторые «указы Президента Российской Федерации не носят подзаконного характера, а подобно многим федеральным законам опираются непосредственно на Конституцию (например, указы, издаваемые на основе п. «з»–«м» ст. 83 Конституции)» [24, с. 37].

Таким образом, не всегда и не все указы Президента Российской Федерации носят подзаконный характер. Обладая в сфере правотворчества столь широкими полномочиями, закрепленными еще в Конституции РСФСР Президент вправе издавать не только законодательные акты, но и акты, противоречащие действующим законам. Например, по Указу Президента Российской Федерации от 14 июня 1994 г. № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности и иных проявлений организованной преступности» [42] допускалось задержание подозреваемых и обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений (бандитизма и др.) на срок до 30 суток. Данный акт был принят в связи «с чрезвычайной обстановкой... с небывалым разгулом организованной преступности и отсутствием законодательных актов в сфере борьбы с ней» [2, с. 180]. Действовал данный Указ почти 3 года, несмотря на требование депутатов Государственной Думы о его отмене².

Вполне закономерно встает вопрос о том, что делать с актом Президента Российской Федерации в случае, если он прямо противоречит Конституции или закону. Механизм оспаривания актов государственных органов, выходящих за рамки закона, предусмотрен в ст. 120 Конституции, в которой говорится, что суд, установив несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

² По поводу противоречия этого Указа ч. 2 ст. 22 Конституции и ч. 1 ст. 109 УПК РСФСР было принято соответствующее постановление, однако Указ был отменен Президентом только в 1997 г.

Рассматривая тот или иной правовой акт, в первую очередь необходимо определить, является ли он нормативным. Давая определение нормативного акта, многие исследователи обычно указывают его основные признаки: во-первых, это официальный документ [58, с. 289], т. е. данный правовой акт подчиняется общим правилам подготовки и принятия служебных документов [60, с. 20]; во-вторых, издается компетентными органами государства [57, с. 289], что придает нормативному акту официальный характер. Компетенция органа, в свою очередь, «предопределяется конституцией, законом, уставом, т.е. статутным актом» [60, с. 17]; в-третьих, нормативный акт содержит общеобязательные юридические нормы (правила поведения) [58, с. 289], т.е. рассчитан на неопределенный круг лиц и неоднократность применения.

К числу нормативных актов следует отнести указы Президента Российской Федерации, которые «являются не только источником, но и формой российского права» [45, с. 11]. Издавая указы, Президент реализует свои конституционные полномочия. Так, ст. 90 Конституции наделяет Президента правом издания указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. В ст. 125 Конституции Российской Федерации прямо указывается на нормативность указов Президента Российской Федерации. Что же касается его распоряжений, то они в большинстве случаев «отличаются ненормативным характером» [45, с. 11].

Однако не все ученые согласны с нормативностью президентских актов. По мнению М.С. Студеникиной, «прямого ответа по поводу того, могли ли быть указы Президента нормативными, в Конституции РСФСР не было. Запись о том, что “указы обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации” (ч. 1 ст. 121⁸ Конституции РСФСР), проблемы не проясняла, ибо обязательность и нормативность — понятия неравнозначные. Обязательными к исполнению являются и индивидуальные правовые акты» [45, с. 121].

Как отмечают В.О. Лучин и А.В. Мазуров, «для выявления нормативности президентских указов необходимо рассмотреть их в качестве источника права» [32, с. 4]. Будучи правовым актом, указ Президента выступает источником и одновременно формой российского права. Под формой права в юридической литературе обычно понимают «объективированное закрепление и проявление содержания права в определенных актах государственных органов, решениях судов, договорах и иных источниках» [11, с. 402]. Источники права — это «истоки формирования права, система факторов, предопределяющих его содержание и форму выражения» [57, с. 375]. Нормативные акты Президента рассматриваются, с одной стороны, как «источник права», а с другой — как «форма права». Они имеют тесную связь, но не тождественны.

Общеизвестно, что в юридической литературе нет единого мнения о том, что представляет собой понятие «источник права». Его возникновение относят к временам более чем двухтысячелетней давности, когда Тит Ливий назвал

Законы XII таблиц «источником всего публичного и частного права» [32, с. 11]. «Термин “источник права” принадлежит к числу таких, с которыми приходится ежеминутно сталкиваться при изучении юридических наук» [63, с. 596]. В этом, бесспорно, справедливом высказывании Е.Н. Трубецкой определенное значение понятия «источник права».

Н.М. Коркунов в своих «Лекциях по общей теории права» сравнивал «понятие источника права как признака общеобязательности нормы с понятием источника как средства познания» (цит. по: [62, с. 535]). Подобная точка зрения прослеживается в трудах Е.Н. Трубецкого, который указывал: «От “источников права” следует отличать “источники правоведения”, или источники нашего познания о праве» [62, с. 596].

Профессор А.В. Мицкевич определяет юридические источники как «официальные формы выражения и закрепления (а также изменения или отмены) правовых норм, действующих в данном государстве» [37, с. 133]. Другие авторы под источником права признают «форму выражения государственной воли, в которой содержится правовое решение государства» [58, с. 287].

Ученые давно ведут дискуссию по поводу правильности применения терминов «источник права» и «форма права», а также их соотношения между собой. В одной из своих работ по теории государства и права профессор А.В. Мицкевич отождествляет оба термина [37, с. 133]. При этом он отмечает, что, по сравнению с термином «форма права», «источник права» «является удобным в употреблении и к тому же традиционным для мировой юриспруденции» [37, с. 133].

Многие правоведы XIX столетия сходились во мнении, что источник права определяется через формы права, вокруг которых, по словам И.В. Михайловского, начинаются «разногласия» [35; 62]. Основываясь на данной точке зрения, следует рассматривать и анализировать президентские акты как одну из форм источника права.

Источниками права принято считать правовой обычай, судебный прецедент, нормативный акт, нормативный договор, принципы права, правовую доктрину, религиозные тексты. В юридической литературе по теории государства и права перечислены четыре вида источников права: нормативный акт, судебный прецедент, санкционированный обычай и договор [58, с. 287]. В приведенных примерах присутствует понятие «нормативный акт».

Таким образом, можно утверждать, что только некоторые акты Президента Российской Федерации носят нормативный характер, следовательно, выступают источниками права. Сознательно употребляя определение «только некоторые акты», мы подразумеваем, что в числе актов Президента Российской Федерации имеются так называемые ненормативные акты, которые не могут

рассматриваться в качестве источников права [59, с. 159]. Следовательно, они не являются объектом нашего исследования.

Выступая в качестве источника права, акты Президента в то же время являются источником правового регулирования ведущих отраслей права. К таким отраслям можно отнести гражданское право, семейное право, административное право, трудовое право, гражданское процессуальное право, конституционное право и ряд других, в которых это прямо предусмотрено.

В соответствии со ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданско-правовые отношения наравне с Конституцией Российской Федерации, законами могут регулироваться указами Президента Российской Федерации. Однако, как справедливо указывается в литературе [13, с. 31; 22, с. 20], акты Президента Российской Федерации, являясь источником гражданского права, не входят в систему гражданского законодательства. Понятие «гражданское законодательство», закрепленное нормой ст. 3 ГК РФ, охватывает только Гражданский кодекс Российской Федерации и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы.

Из числа указов Президента немало таких, которые направлены на регулирование гражданско-правовых отношений. Например, Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 утверждено Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности [49], которое определяло порядок государственной регистрации некоторых юридических лиц, полных товариществ, а также граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Однако данные правоотношения согласно ст. 51 ГК Российской Федерации должны регулироваться «в порядке определяемом законом о регистрации юридических лиц». Не менее интересным был Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» [52], призванный обеспечить защиту конституционных прав граждан на землю впредь до принятия Земельного кодекса Российской Федерации. С принятием Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» [54] и Земельного кодекса [55] необходимость в указанных актах Президента отпала, они потеряли свою силу.

Семейные отношения также регулируются актами Президента Российской Федерации. Ряд указов Президента Российской Федерации направлен на защиту семьи, материнства и детства, например: Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. № 1696 «Президентская программа “Дети России”» [50]; Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1994 г. № 2231 «О некоторых мерах по обеспечению президентской программы “Дети России”» [51]; Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 1996 г. № 24 «Об усилении социальной поддержки одиноких матерей и многодетных семей» [53].

Экологическое право также использует в качестве источника указы Президента. Так, по словам М.М. Бринчука, «Президентом РФ принимается значительное число указов и распоряжений³ в сфере взаимодействия общества и природы» [4, с. 121–122], причем круг регулируемых нормативными актами Президента вопросов «весьма широк» [4, с. 121–122]. Примером служат указы Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» [48], от 5 мая 1992 г. «Об охране природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации» [6], от 2 октября 1992 г. «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации» [41] и др.

Следующей отраслью российского права, источниками которой выступают указы Президента, является административное право [33, с. 34; 59, с. 134]. В числе актов Президента Российской Федерации есть такие, которые направлены на регулирование отношений, «входящих в предмет административного права» [33, с. 34], например, Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов федеральной власти» [47]. Немало указов Президента посвящено вопросам организации управления государственной службы, в том числе Указ от 7 марта 1996 г. «Вопросы Главного управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров» [52, ст. 1032], Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г., которым утверждено «Положение о федеральной государственной службе» [46].

Резюме

В заключение необходимо подчеркнуть наиболее важные моменты. Указ имеет свою историю становления и развития и характеризуется как акт власти с элементами законодательного регулирования. В России на каждом этапе развития государственности и права указ играл определенную роль. Он был едва ли не основным правовым инструментом.

В современной России указы появились одновременно с установлением института президентства. В юридической литературе указы Президента Российской Федерации чаще всего называют подзаконными нормативными правовыми актами.

Указы Президента Российской Федерации как главный вид его нормативного правотворчества, основанный на Конституции Российской Федерации, входят в систему правовых актов.

³ Имеются в виду нормативные указы и нормативные распоряжения Президента Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Алексеев А.С.* Конспект лекций по русскому государственному праву. 1891/92 учеб. год. М.: Тип. А.А. Гатцука, 1892.
2. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.
3. *Беляев И.Д.* История русского законодательства. СПб.: Лань, 1999.
4. *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М.: Юристъ, 1998.
5. *Бурлацкий Ф.М.* Возродить правительство России // Независимая газета. 1993. 12 февр.
6. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1048.
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 12. Ст. 189.
8. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 510, 512.
9. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 775, 776.
10. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.
11. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: Учебник. М.: Юриспруденция, 1998.
12. *Вернадский Г.В.* История права. СПб: Лань, 1999.
13. *Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого.* М.: Проспект, 2000. Т. 1.
14. *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской империи: Из лекций по русскому государственному и административному праву. Одесса: Типография «Техник», 1912.
15. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1955. Т. 4.
16. *Дмитриев Ю., Журавлев А.* Единовластие и институт президентства в Российской Федерации // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 1.
17. *Дмитриев Ю., Журавлев А.* Указы Президента в системе законодательства // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 1 (7).
18. *Дмитриевцев К.Н.* Процесс правотворчества: Дис. ... канд. юр. наук М., 1994.
19. *Елисеев Б.П.* Институт Президента Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 1992.
20. *Журавлев А.А., Султанов А.Ш.* Сравнительный анализ правового статуса Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997.
21. *Исаев И.А.* История государства и права России: Учебник. М.: Юристъ, 1999.
22. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 1. М.: Юринформцентр, 1995–1997.
23. Конституционное законодательство России. М.: Юридическое бюро «Городец», 1999.

24. Конституция, закон, подзаконный акт / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юридическая литература, 1994.
25. *Коркунов Н.М.* Указ и закон. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1894.
26. *Кузнецов Е.Л.* Создание института Президента СССР. Политические аспекты: Дис. ... канд. полит. наук. М., 1994.
27. *Кузнецов И.Н.* Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации // Уч. зап. ВНИИСЗ. М., 1966. Вып. 8.
28. *Курицын В.М.* История государства и права России. 1929–1940 гг. М.: Международные отношения, 1998.
29. *Лазарев Б.М.* Президент СССР // Сов. государство и право. 1990. № 7.
30. *Лазарев Б.М.* Об изменениях в правовом статусе Президента СССР // Сов. государство и право. 1990. № 8.
31. *Лучин В.О.* «Указное право» в России. М: Велес, 1996.
32. *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации: основные социальные и правовые характеристики. М: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2000.
33. *Манохин В.М.* Российское административное право: Учебник. М.: Юрист, 1996.
34. *Маньков А.Г.* Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб.: Наука, 1998.
35. *Михайловский И.В.* Очерки философии права. Томск: Тип. В.М. Посохина, 1914. Т.1.
36. О руководителе Секретариата Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 13. Ст. 698.
37. Общая теория государства и права / Под ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Т. 2.
38. *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М: ИНФРА-М – НОРМА, 1996.
39. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О ответственности государственной власти в России». М.: Юрид. лит., 1995.
40. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель / Под ред. И. Шаблинского. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.
41. Российская газета. 1992. 15 окт.
42. Российские вести. 1994. 16 июня.
43. Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации / Сост. Ж.И. Овсепян. Ростов н/Д: Феникс, 1997.
44. *Селезнев Г.Н., Гневко В.А.* Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни. СПб.: АНБИУЭ, 1998.
45. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003.
46. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5073.

47. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 190.
48. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6. Ст. 436.
49. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 11. Ст. 1194.
50. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 17. Ст. 1955.
51. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 1. Ст. 43.
52. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 11. Ст. 1026.
53. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 24. Ст. 2885.
54. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3431.
55. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
56. *Сталин И.В.* Вопросы ленинизма. М.: Госполитиздат, 1952.
57. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2001.
58. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: ИНФРА-М–НОРМА, 1997.
59. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М.: Юрист, 1998.
60. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие. М.: Юринформцентр, 1999.
61. *Трубецкой Е.Н.* Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1917.
62. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М.: Интерстиль, 1998.