

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

В.И. Мельников*

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В США И РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Статья посвящена сравнению механизмов парламентского контроля в сфере национальной безопасности в Соединенных Штатах и Российской Федерации — государствах, которые играют решающую роль в обеспечении глобальной стратегической стабильности. Обозначена специфика парламентского контроля в сфере внешней политики и национальной безопасности; исследован процесс правового оформления конституционных полномочий законодательных органов двух стран по осуществлению контроля над действиями исполнительной власти в этой области и особенности их реализации в политической практике. Особое внимание уделено анализу процесса прохождения через Конгресс США и Федеральное Собрание РФ подписанного президентами двух стран 8 апреля 2010 г. в Праге Договора «О мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений» (Договора СНВ-3).

Ключевые слова: США, Российская Федерация, парламентский контроль, национальная безопасность, принцип разделения властей, Резолюция о военных полномочиях, Договор СНВ-3.

Среди событий, происходящих в мировой политике в условиях нарастающей глобализации, порой трудно выделить наиболее значимые — все они в той или иной мере воздействуют на ситуацию в мире и подвергаются анализу политиками, общественными деятелями, учеными. Вместе с тем представляется неоспоримым, что особое влияние на состояние дел на международной арене оказывают действия двух держав, которые играют ключевую роль в формировании основ стратегической стабильности, — России и США.

Однако при весьма многоплановых подходах к анализу и оценке их действий на международной арене зачастую гораздо меньше внимания уделяют тому, каким образом эти действия регламентируются основными законами — Конституциями этих стран, насколько подконтрольна обществу высшая исполнительная власть

* Мельников Владимир Ильич — заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации (e-mail: VIMelnikov@council.gov.ru).

этих государств в лице президентов, в прерогативы которых входит обеспечение международной и национальной безопасности.

Одной из главных составляющих принимаемых Россией и США решений является правовая (точнее — конституционно-правовая) основа последних. Роль парламентов этих стран в такой важнейшей и наиболее деликатной сфере парламентского контроля, как международная и национальная безопасность, оказывается в значительной мере не акцентированной. Вместе с тем очевидно, что парламентский контроль — это форма публичного обеспечения парламентами воли общества, их сформировавшего. В сфере национальной безопасности парламентский контроль зачастую не менее важен для граждан, общества, государства, чем в финансово-бюджетной сфере, области прав и свобод, социальной политике и др., так как затрагивает их интересы в целом, оказывая позитивное или, наоборот, негативное воздействие на состояние глобальной (международной) и национальной безопасности. Более того, проблематика парламентского (т.е. в известной мере общественного) контроля в этой сфере, его прозрачности, степени доступности и эффективности, адекватного реагирования на него структур исполнительной власти всегда вызывает живой интерес граждан и общества.

Понятие парламентского контроля, его содержание, задачи, формы и механизмы реализации достаточно хорошо изучены отечественными и зарубежными правоведами и политологами [38]. При этом практически все исследователи подчеркивают особую важность, специфику и противоречивость правовой регламентации и практической реализации этой функции и формы деятельности представительной власти именно в сфере национальной безопасности [7].

Общим конституционным правилом является то, что в круг контрольных парламентам предметов ведения в этой сфере входят вопросы войны и мира, введения чрезвычайного и военного положения, использования вооруженных сил за рубежом, осуществления внешней политики [7, с. 15]. Особенность и специфика парламентского контроля в сфере национальной безопасности, на наш взгляд, заключаются в том, что практически во всех странах перечисленные вопросы, *во-первых*, носят непосредственно конституционный характер, т.е. прямо указаны в Конституциях либо (реже) в правовых актах конституционного характера; *во-вторых*, обладают исключительной важностью с точки зрения обеспечения суверенных прав и интересов как самого государства, так и его граждан и общества; *в-третьих*, неразрывно связаны с внешней политикой государства, т.е. налицо прямая и взаимообусловленная связь меж-

дународной (в данном контексте более адекватным представляется термин «глобальная») и национальной безопасности; *в-четвертых*, являются прямой компетенцией главы государства (чаще всего президента), что накладывает специфический отпечаток на осуществление парламентами контрольных функций и их эффективность. Особого внимания заслуживает последнее обстоятельство, которое затрагивает наиболее деликатный вопрос о реализации основополагающего принципа устройства государства — *принципа разделения властей* и потому является предметом самых жарких дискуссий.

Представляется, что именно эти четыре обстоятельства, главным образом последнее, и обуславливают особую важность, а также правовую и политическую дискуссионность и остроту проблемы парламентского контроля в сфере национальной безопасности.

Все указанные аспекты достаточно полно и рельефно проявляются в деятельности парламентов России и Соединенных Штатов. Эта деятельность и ее правовая регламентация представляют существенный интерес и с той точки зрения, что в них важнейшую, а иногда и определяющую роль играют исторические и правовые традиции, наработанные парламентариями, и отнюдь не в последнюю очередь — правовая база реализации принципа разделения властей, особенно в государствах президентского типа, которыми являются Россия и США.

Безусловного внимания заслуживают и такие проблемы, как влияние политических традиций на парламентское прохождение решений в сфере международной и национальной безопасности, роль парламентских партий, как правящих, так и оппозиционных, их взаимодействие между собой и с исполнительными, в первую очередь президентскими, структурами.

Сразу заметим, что более чем 200-летний опыт реализации своих полномочий, в том числе в сфере парламентского контроля в области национальной безопасности, накопленный Конгрессом США, несравним ни по продолжительности, ни по политическому и правовому содержанию и традициям с опытом Федерального Собрания РФ. Вместе с тем глобально-стратегический вес обеих держав, известное сходство конституционного статуса их парламентов, наличие исторического и, к сожалению, в значительно меньшей мере правового наследия Советского Союза позволяют провести сравнительный анализ деятельности законодателей в сфере парламентского контроля, выявить общие подходы и противоречия, определить те перспективы и возможности, которые предоставлены конституционным полем и пока еще не в полной мере использованы в вопросах глобальной и международной безопасности.

Американский опыт парламентского контроля в сфере национальной безопасности имеет более чем 200-летнюю историю и опирается на основные принципы, заложенные «отцами-основателями» в Конституции США, в первую очередь принцип разделения властей.

Важно, что эти основы в значительной мере были интегрированы в конституционную практику парламентского контроля большинством развитых демократий мира, в первую очередь европейских. Данное замечание справедливо и в отношении парламентского права большей части государств постсоветского пространства (стран Балтии и ряда республик СНГ, где «сложилось почти повсеместное признание в парламентах и министерствах обороны необходимости системного контроля над военной сферой» [18]). В целом парламентский контроль в развитых странах является в такой же мере, как и в нашей стране, продуктом определенного исторического развития, национальной политической и военной культуры. При этом, по емкой характеристике академика А.А. Кокошина, «у всех западных стран вырисовывается преобладание как минимум двух общих черт. В них доминирует наличие ярко выраженной системы гражданского управления в сферах, входящих в систему национальной безопасности, и весомая роль парламентов в реализации этой политики» [8, с. 251].

В американском конституционном законодательстве и правовых нормах, регулирующих вопросы национальной безопасности, определены три сферы, в которых решения, принятые президентом, требуют одобрения Конгрессом: введение чрезвычайного положения, решение вопросов войны и мира, заключение международных договоров [12, с. 43—50].

Наиболее рельефно механизмы парламентского контроля в сфере национальной безопасности и проблемы соблюдения при этом принципа разделения властей проявлялись в вопросах использования Вооруженных сил (ВС) США за рубежом, при решении которых чаще всего возникали разногласия между президентами и Конгрессом относительно объема полномочий и их границ. Проблемы парламентского контроля, ярко проявившиеся в этой наиболее отягощенной различного рода политическими рисками сфере, наложили отпечаток и на другие полномочия президента и представительной власти в области национальной безопасности, определенные Конституцией.

В этом же контексте проявляются и роль партийных фракций, степень их влияния в соответствующих комитетах и комиссиях обеих палат Конгресса, воздействие на выбираемую ими позицию внешне- и (особенно) внутривнутриполитической (часто предвыборной),

как это и было в период прохождения в Конгрессе Договора СНВ-3) ситуации, а также общенациональных интересов. Последние, как известно, всегда превалируют в стратегии национальной безопасности США, в которой в XXI в. национальная и международная безопасность впервые откровенно и недвусмысленно отождествлены, что обусловлено не только глобальным характером американских интересов и присутствия, но и глобальным подходом к их защите от угроз [16, с. 49—63].

Решение вопросов войны и мира, согласно статье I части 8 Конституции США, является прерогативой Конгресса. За всю историю Соединенных Штатов их вооруженные силы участвовали примерно в 200 конфликтах, однако законодатели лишь 5 раз воспользовались своим правом объявления войны: во время конфликта с Англией в 1812 г., войны с Мексикой в 1846—1848 гг.; испано-американской войны 1898 г. и в двух мировых войнах, причем в 4 из 5 этих случаев Конгресс лишь фактически соглашался с принятым президентом решением уже после начала участия в боевых действиях [6, с. 8].

Таким образом, за весь период после Второй мировой войны американская конституционная практика подобных прецедентов более не создавала. Кроме того, расширение полномочий президента в области решения вопросов войны и мира произошло в связи с вступлением США в Организацию Объединенных Наций. Согласно статье 6 Закона «О членстве Соединенных Штатов в ООН», президент не обязан добиваться одобрения Конгрессом своего решения удовлетворить просьбу Совета Безопасности (СБ) ООН о предоставлении военного контингента, но его численность не должна превышать запрошенную.

Первостепенное значение для понимания сути взаимоотношений между Конгрессом и президентом в сфере использования ВС США в военных действиях за рубежом имеет «Резолюция о военных полномочиях» (War Powers Resolution) [25, с. 189—194], принятая в 1973 г. как реакция на войну во Вьетнаме и расширение прав президента в военной сфере. Данный документ стал попыткой создания гарантии совместного принятия решений о направлении американских военных контингентов для участия в вооруженных конфликтах за пределами Соединенных Штатов (§ 2, п. «а»). Согласно Резолюции, соответствующие полномочия президента как верховного главнокомандующего могут быть осуществлены только при: 1) объявлении войны; 2) специальном предоставлении данных полномочий на основании закона; 3) введении чрезвычайного положения в связи с нападением на США, их территорию, владения или ВС (§ 2, п. «с»). Прежде чем применить военную силу, президент по возможности должен консультироваться с Конгрессом (§ 3) [25, с. 189—194].

Данные консультации не носят обязательного характера, однако президент обязан в течение 48 часов после принятия решения направить спикеру Палаты представителей и председателю Сената письменный доклад, указав: обстоятельства, вызвавшие необходимость использовать ВС США за пределами страны; полномочия, определенные Конституцией и законодательством, в соответствии с которыми были произведены указанные действия; оценку масштаба и продолжительности вооруженного конфликта или угрозы вовлечения в него (§ 4). Фактически в течение 60 дней (либо с того дня, когда был представлен доклад, либо с того дня, когда он должен был быть представлен) президент может использовать ВС США по своему усмотрению, т.е. без санкции Конгресса. По истечении указанного срока американские военные обязаны прекратить участие в вооруженном конфликте, если только Конгресс: 1) не объявил войну или не принял закон, допускающий использование ВС США; 2) не увеличил посредством принятия закона установленный 60-дневный срок; 3) не в состоянии провести заседание в связи с вооруженным нападением на Соединенные Штаты. Указанный 60-дневный срок может быть продлен дополнительно не более чем на 30 дней, если президент представит Конгрессу письменный доклад о том, что военная необходимость требует для безопасности ВС США дальнейшего их использования. Однако если Конгресс примет резолюцию с требованием прекратить военные действия, президент обязан подчиниться до истечения как первого, так и второго сроков (§ 5).

В 1973 г., когда конфронтация между президентом Р. Никсоном и Конгрессом достигла наивысшей точки, Палата представителей и Сенат достигли компромисса. Президент наложил вето на «Резолюцию о военных полномочиях», однако законодатели отклонили его (голосование в Палате представителей — 284:135, в Сенате — 75:18), что отразило и партийные интересы конгрессменов [38, с. 259].

Вместе с тем, как отмечают американские исследователи-конституционалисты, «было бы ошибкой рассматривать “Резолюцию о военных полномочиях” только в контексте войны во Вьетнаме» [38, с. 242]. События последних десятилетий показали, что, несмотря на ограничительный для полномочий президента характер данной Резолюции, на практике предварительных консультаций главы исполнительной власти с Конгрессом практически не было. Как отмечал В.И. Лафитский, доклады президентов законодателям носили сугубо формальный характер. В ряде случаев были нарушены требования об условиях применения ВС США: в 1980 г. — в Иране при попытке освободить американских заложников, в 1983 г. — в ходе военных действий в Персидском заливе, в декабре 1989 г. —

в Панаме [10, с. 307]. Долгое время существовала опасность принятия президентом Дж. Бушем-мл. единоличного решения о нападении на Ирак в 2002 г., что было объектом критики не только за рубежом, но и в самих США. «Что меня больше всего беспокоит, — писал бывший помощник президента Дж. Кеннеди Артур Шлесинджер, — так это молчаливое согласие страны с тем, что президент Дж. Буш имеет право принимать решение: быть миру или войне. Словно какой-то темной ночью была загадочным образом ликвидирована статья I части 8 Конституции США. Я думаю, что члены Конгресса должны со всей решимостью подтвердить конституционное требование о том, что только Конгресс обладает исключительным правом объявлять войну» [39].

Таким образом, опираясь лишь на свои военные полномочия, Конгресс не может ограничить всевластие президента в области применения ВС страны за рубежом. Глава государства занимает в этом отношении доминирующее положение и сохраняет за собой ряд прерогатив, признанных за ним в послевоенный период [6, с. 29].

Конечно, это не может устраивать американских парламентариев, однако их попытки изменить сложившуюся ситуацию путем обращения в судебные инстанции различного уровня по поводу нарушения президентом установлений «Резолюции о военных полномочиях» не находят поддержки. Это же произойдет, по-видимому, и с обращением группы конгрессменов в суд в связи с участием США в военной акции НАТО в Ливии в 2011 г. [15].

Судьба «Резолюции о военных полномочиях» как нельзя лучше подчеркивает всю сложность и противоречивость реализации принципа разделения властей и функции парламентского контроля как его существенной составляющей в такой деликатной сфере взаимоотношений между парламентом и главой государства, как национальная безопасность. Эту сложность характеризует еще одно обстоятельство: со времени принятия Резолюции при всей остроте дебатов о ее применении ни президент, ни Конгресс не воспользовались своим правом обращения с этим вопросом в Верховный суд, опасаясь, что его решение будет невыгодным для одной из сторон или же Резолюция будет признана несоответствующей Конституции. Это разрушило бы и без того хрупкий правовой фундамент взаимоотношений властей в данной сфере.

Большое значение для рассматриваемой проблемы имеет установленный в США порядок заключения и денонсации международных договоров. Согласно Конституции, Сенат участвует в принятии Вашингтоном международных обязательств посредством процедуры одобрения заключенных президентом договоров (для этого необходимо квалифицированное большинство в 2/3 голосов

присутствующих членов). Верхняя палата может отказаться от рассмотрения международного договора или затянуть этот процесс, а также одобрить или отклонить договор в целом либо обусловить его принятие поправками и рекомендациями, поэтому при определении характера принимаемых обязательств исполнительная власть нередко вынуждена учитывать возможную оппозицию в Сенате (в этом и заключается парламентский контроль) [17, с. 79]. Следует отметить, однако, что случаи использования верхней палатой этого права в последнее время относительно редки [6, с. 54], что вполне естественно, ведь принятие или отклонение парламентариями важного международного договора вопреки политике, проводимой президентом, равнозначно публичному выражению недоверия исполнительной власти. Кроме того, это большой политический риск для сенаторов, особенно тех, кто принадлежит к партии главы государства.

В американской политической практике существует и такая форма преодоления президентом возможного сопротивления со стороны Конгресса, как совместные резолюции и исполнительные соглашения. В случае угрозы отклонения договора, внесенного на утверждение Сената исполнительной властью, президент и его администрация могут предложить Конгрессу провести совместную резолюцию, имеющую силу закона. Принятие такого документа требует простого большинства голосов (а не квалифицированного большинства присутствующих сенаторов) при условии одобрения его обеими палатами Конгресса [17, с. 79]. Кроме того, наряду с международными договорами президент может подписывать исполнительные соглашения (*executive agreement*), т.е. соглашения, заключенные исполнительной властью [11, с. 121]. Они подразделяются на два вида: подписанные на основе законов и договоров либо конституционных полномочий самого президента как главы государства и верховного главнокомандующего (в утверждении Конгрессом не нуждаются)¹; требующие санкции парламента в силу характера содержащихся в них обязательств либо норм законодательства (их выполнение зависит от выделения ассигнований или принятия Конгрессом соответствующего закона; нередко президенты США заключали исполнительные соглашения, даже не уведомляя представительную власть о принятых мерах). В контексте рассматриваемой проблемы важно то, что предметы регулирования международных договоров и исполнительных соглашений не определены. Это позволяет президенту наиболее часто использо-

¹ К данной категории относятся: соглашения о перемирии (например, подписанное в Париже в январе 1973 г. Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме), соглашения по вопросам совместного военного производства, размещения военных баз и т.д. (заключаются наиболее часто).

вать указанные соглашения для того, чтобы не испрашивать согласия на те или иные действия у верхней палаты парламента².

Для полноты анализа данного вопроса необходимо также рассмотреть порядок расторжения (денонсации) вступивших в силу и действующих международных договоров. Конституция США не содержит подобных положений, однако в Америке сложилась практика расторжения договоров с санкции Конгресса. Вместе с тем в последнее время президенты все чаще нарушают сложившееся правило, в одностороннем порядке расторгая международные договоры, заключенные и ратифицированные совместно с Сенатом [14, с. 97—98]. Таким путем пошел и президент Дж. Буш-мл., денонсировав советско-американский Договор по ПРО 1972 г.³. Отметим при этом, что Конгресс США вообще не ставил вопроса о ратификации парламентом первых советско-американских договоров о сокращении стратегических вооружений, в том числе по ПРО, в период разрядки и последующей «перестройки» в СССР. Такая позиция американских конгрессменов, на наш взгляд, объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, политическая элита США ясно осознавала значение, с одной стороны, достигнутого стратегического паритета с СССР в развитии стратегических наступательных вооружений (СНВ) и необходимости его правового закрепления, а с другой — приемлемого для США сокращения или хотя бы ограничения ввиду надежды на получение стратегического преимущества путем развития глобальной системы ПРО (вспомним «стратегическую оборонную инициативу»). Во-вторых, американские политики и военные эксперты предпочитали дожидаться ясности в вопросе о том, в каком стратегическом «снаряжении» выйдет Советский Союз в результате и вследствие реформ, названных «перестройкой», в том числе в военно-политической сфере и военно-промышленном комплексе, который, по разным оценкам, составлял до 80% советской экономики, к тому времени практически уже надорванной нескончаемой гонкой вооружений.

² В 1942 г. Верховный суд США рассматривал дело «United States v. Pink». Советское правительство своими декретами национализировало все российские страховые компании, их активы и имущество в 1918—1919 гг., включая филиалы и представительства за границей. В 1933 г. президент Ф. Рузвельт заключил с СССР «Литвиновское соглашение» (The Litvinov Assignment), по которому США признавали советское правительство в обмен на обязательство последнего передать свои права на имущество (активы) Русской страховой компании, расположенной в Нью-Йорке, правительству Соединенных Штатов. Штат Нью-Йорк заявил свои права на имущество Русской страховой компании, отказавшись признать советское правительство и соблюдать «Литвиновское соглашение» на том основании, что признание СССР было осуществлено Ф. Рузвельтом исполнительным актом.

³ Против этого выступили конгрессмен-демократ Деннис Кучинич и некоторые общественные организации США [2].

Помимо всего сказанного богатый исторический и правовой опыт американского Конгресса по реализации парламентского контроля в сфере национальной безопасности проявился, в частности, в учреждении дополнительных форм такого контроля и органов, его осуществляющих. Так, весьма заметную, а иногда преобладающую роль в рассматриваемой сфере играет Постоянный специальный комитет по разведке Палаты представителей (Permanent Select Committee on Intelligence). Согласно пункту 11 правила X, он состоит не более чем из 18 парламентариев, из которых не более 10 — члены одной партии. В указанный комитет входят представители Комитета по ассигнованиям, Комитета по Вооруженным силам, Комитета по внешним сношениям, а также Юридического комитета. Спикер и лидер парламентского меньшинства — члены комитета по разведке *ex officio*, однако они не имеют права голоса. В комитет поступают законопроекты, сообщения, петиции, хроника и другие материалы, имеющие отношение к: 1) Центральному разведывательному управлению, директору ЦРУ, Национальной программе, направленной на осуществление разведки за рубежом; 2) разведывательной деятельности всех других департаментов и агентств, включая Министерство обороны; 3) организации или реорганизации любого департамента или агентства, если это повлечет осуществление разведывательной деятельности; 4) разрешению на прямое или косвенное выделение ассигнований на указанную деятельность. Слушания, проводимые комитетом, могут носить закрытый характер, если показания свидетелей или приводимые доказательства могут нанести ущерб национальной безопасности США (сведения засекречивают на 5 лет).

Постоянный специальный комитет по разведке получает ежегодные доклады от директора ЦРУ, министра обороны, государственного секретаря, а также директора ФБР. Эти доклады содержат информацию о разведывательной деятельности зарубежных государств, направленной против Соединенных Штатов и их интересов. По результатам своей работы комитет готовит для Палаты представителей постоянные или периодические доклады о разведке или связанной с ней деятельности различных департаментов и агентств США. В таких документах комитет может обратить внимание нижней палаты или соответствующего ведомства на вопрос, требующий обсуждения. Например, глава аппарата комитета по разведке Элеонора Хилл привела в докладе данные, из которых следует, что и ЦРУ, и ФБР проигнорировали десятки предупреждений о подготовке терактов, произошедших 11 сентября 2001 г. [1]. В результате была создана комиссия по расследованию террористических атак, направленных против США [7, с. 54—55]. Этот же комитет проводил расследование по оценке наличия у Ирака ору-

жия массового поражения перед военным вторжением Соединенных Штатов в 2002 г.

В целом, как видим, в американской практике парламентского контроля исторически сложились четкие правовые и процедурные правила взаимодействия властей: «отцы-основатели» Америки надеялись, что нормой их отношений будет согласие, а не конфликты. Тем не менее они предусмотрели механизмы, которые не позволили бы одной ветви власти, в частности исполнительной, доминировать в вопросах национальной безопасности.

* * *

Приходится констатировать, что советский и воспринятый Россией опыт правового оформления, а главное — практической реализации такой важнейшей составляющей части парламентаризма, как парламентский контроль, в том числе в сфере национальной безопасности и стратегической стабильности, не имеет сравнимых с американскими историко-правовых корней и традиций и, соответственно, такой четкой и отработанной правовой и процедурной базы.

Сам конституционный принцип разделения властей в советский период носил сугубо формальный, декларативный характер как в целом, так и применительно к рассматриваемой сфере. Функция парламентского контроля вытекала из Конституции и могла быть реализована в двухпалатном парламенте СССР (Совете Союза и Совете национальностей Верховного Совета) соответствующими комиссиями (по бюджету, международным делам и др.), однако практика их контроля была сугубо формальной, «штампующей» уже состоявшиеся решения Политбюро ЦК КПСС или постановления Совета Министров.

Первая попытка практической институционализации функции парламентского контроля была предпринята во времена «перестройки» в декабре 1989 г., когда в СССР был создан Комитет конституционного надзора [5]. В соответствии со статьей 10 Закона СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» этот комитет рассматривал нормативные акты на их соответствие не только Конституции, но и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов. Важно отметить, что данной статьей не был ограничен круг актов, на соответствие которым осуществляли проверку: в их число были включены также постановления и распоряжения высших должностных лиц советского парламента и высшего органа исполнительной власти — Совета Министров СССР [5].

В статье 18 указанного закона было предусмотрено, что Комитет конституционного надзора уполномочен в резолютивной части

своих заключений делать вывод о соответствии или несоответствии поднадзорных ему актов не только внутреннему законодательству СССР, но и международным обязательствам Советского Союза [5].

Таким образом, несмотря на общий характер формулировок Закона «О конституционном надзоре в СССР», он уже создавал правовую основу парламентского контроля в сфере национальной и международной безопасности. Следует, однако, заметить, что за свою недолгую историю Комитет конституционного надзора СССР не создал подобного рода прецедентов.

В РСФСР представительные органы всегда обладали контрольными полномочиями. Так, согласно статье 35 Конституции РСФСР 1937 г., Верховный Совет мог назначать, когда считал необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица были обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы. В статьях 107 и 120 Конституции РСФСР 1978 г. Верховный Совет охарактеризован как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти, осуществляющий надзор за деятельностью всех государственных органов. В частности, согласно Конституции, Верховный Совет имел право отменять указы президента РСФСР, решения органов власти субъектов федерации в случае несоответствия их Основному закону и другим нормативным актам РСФСР. Аналогичными полномочиями своего уровня обладали все иные советы, занимавшие верховное положение в системе государственных органов [19, с. 330]. Однако все эти полномочия в советский период носили формальный характер.

Только Конституция Российской Федерации 1993 г., установив самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, дала возможность реализации парламентского контроля, конкретизировав его формы и направления. Собственно институт парламентского контроля непосредственно вытекает из статьи 10 Конституции РФ о разделении властей как одном из главных принципов устройства государства, а в сфере международной и национальной безопасности прямо установлен статьями 102 и 106. Так, в пунктах «б», «в», «г» статьи 102 к ведению Совета Федерации отнесены утверждение указов президента о введении военного и чрезвычайного положений и решение вопроса о возможности использования ВС РФ за рубежом, а в пункте «е» статьи 106 обязательными для рассмотрения верхней палатой парламента определены законы, принятые Государственной Думой по вопросам войны и мира.

Заметим, что указанные полномочия российских законодателей практически полностью совпадают с прерогативами их американских коллег.

В значительной мере тождественны и органы парламентского контроля (структурные подразделения палат Конгресса и Федерального Собрания РФ) — комитеты (комиссии), осуществляющие законодательную и контрольную функции в сферах международной и национальной безопасности. В Государственной Думе это комитеты по обороне, по безопасности и по международным делам, в Совете Федерации — по обороне и безопасности и по международным делам [20; 21] (с учетом темы статьи автор не указывает другие комитеты, имеющие к ней косвенное отношение, например комитет по бюджету и т.д.).

В то же время, к сожалению, российская парламентская практика пока не знает структур с такими функциями и полномочиями, как у Постоянного специального комитета по разведке. Более того, сам путь Федерального Собрания РФ к введенному только недавно, в 2005 г., институту парламентских расследований [36] был мучительным и конфликтным (достаточно сказать, что две попытки его создания в 1995 и 1998 гг. не получили большинства голосов депутатов и сенаторов) [подробнее см.: 9, с. 378—380; 34].

Следует признать, что практическая реализация принципа разделения властей в сфере национальной и международной безопасности в России существенно отстает от конституционной практики США. Причина этого кроется в уже указанном различном конституционном опыте двух парламентов и, кроме того, как представляется, в переживаемом Россией переходном периоде строительства государства. Этот период характеризуется длящимся процессом становления правовых институтов и структур гражданского общества (в первую очередь партий) и необходимостью достаточно сильной и эффективной исполнительной власти, способной реагировать на изменения внутренней и внешнеполитической ситуации. Издержки этого периода в реализации принципа разделения властей и парламентского контроля, к сожалению, очевидны, однако просматриваются и возможности их избежать или скорректировать.

Показателен в этом плане поддержанный верхней палатой российского парламента президентский вариант реализации пункта «г» статьи 102 Конституции РФ, предусматривающего предоставление Совету Федерации таких полномочий, как «решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

Военно-политическое обоснование и правовое оформление принятого по инициативе президента Постановления Совета Федера-

ции от 16 декабря 2009 г. № 456-СФ «Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» не вызывают сомнений. С правовой точки зрения значение этого акта, на наш взгляд, вполне сравнимо с ролью «Резолюции о военных полномочиях» 1973 г. в американской парламентской практике.

Однако принятие данного политико-правового акта как бы разделило указанное конституционное полномочие Совета Федерации на две части.

1. Использование ВС РФ за рубежом в **миротворческой** деятельности. Эта часть полномочий Совета Федерации предметно регламентирована в Федеральном законе от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» [35] (статьи 6 и 10), в том числе в плане *содержания* направляемого президентом в Совет Федерации принятого решения.

2. **Оперативное** использование ВС РФ за рубежом. В этой части реализации Советом Федерации своего конституционного полномочия с принятием Постановления образовался правовой вакуум, поскольку регламентация процедуры и формы участия верхней палаты парламента в решении указанного вопроса в законодательстве (в частности, в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне») и самом Постановлении отсутствует.

Таким образом, Совет Федерации лишился правовых возможностей реализовывать данную конституционную норму парламентского контроля в полном объеме, а полномочия главы государства в политико-правовом поле **оперативного** использования ВС РФ за рубежом стали, пусть и формально, неограниченными.

В этом контексте неудивительно, что не были услышаны и восприняты предложения об устранении этого изъяна путем учета имеющейся правовой регламентации сходных конституционных полномочий Совета Федерации (в том числе в возможной форме *последующего* парламентского контроля), указанных в пунктах «б» и «в» статьи 102 Конституции РФ (об утверждении указов президента о введении военного и чрезвычайного положений), а также в Федеральных конституционных законах от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [32; 33].

Эти предложения ни в коей мере не сужали конституционного статуса президента Российской Федерации как гаранта Конституции и верховного главнокомандующего, а имели своей целью лишь правовое оформление процедуры реализации его полномочий в данной сфере на уже существующей законодательной базе именно

в плане конкретного наполнения этой формы парламентского контроля.

На наш взгляд, с учетом показанной ранее правовой базы и практики деятельности Конгресса США аналогичное решение американских парламентариев вряд ли было бы возможным. Кстати, это решение Совета Федерации вызвало известную озабоченность и в Европарламенте [26].

* * *

Примером противоположного плана — своего рода идеального участия парламентов и контроля с их стороны — является прохождение через Конгресс США и Федеральное Собрание РФ подписанного президентами двух стран 8 апреля 2010 г. в Праге Договора «О мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений» (Договора СНВ-3).

С политической точки зрения это, безусловно, одно из важнейших событий современной мировой политики, заложившее фундаментальные основы стратегической стабильности на годы вперед и ставшее доказательством реальной, а не декларируемой «перезагрузки» отношений двух держав — лидеров в военно-стратегической сфере. Это событие всесторонне и подробно освещено в мире с различных позиций: внешне- и внутривнутриполитических, военных и военно-стратегических, экономических, технологических и т.д. [3; 4; 13; 23; 24; 27].

С правовой точки зрения представляется, что в ходе работы палат Конгресса США и Федерального Собрания РФ над Договором СНВ-3 с момента его заключения, последующих обсуждения и ратификации рельефно проявились формы, методы, инструменты, сложившиеся историко-политические и правовые традиции, особенности и проблемы парламентского контроля в сфере национальной безопасности.

При этом важность парламентского участия была подчеркнута уже тем, что представители профильных комитетов Конгресса США и Федерального Собрания РФ были привлечены к работе над Договором еще на переговорной стадии, при подписании документа присутствовали председатели этих комитетов, а сама ратификация парламентами была жестко обусловлена принципом синхронности. Председатель Комитета Государственной Думы по международным делам К.И. Косачев отмечал: «Мы достаточно плодотворно на всех этапах подготовки к подписанию и ратификации взаимодействовали с нашими коллегами в американском Сенате по линии профильных комитетов, даже работали напрямую с переговорными командами, выезжали в Женеву, где шли переговоры, от Госдумы и от Совета Федерации» [27].

Представляет интерес и сравнение непосредственно ратификационных процедур. Так, в Конгрессе США в соответствии с принятой практикой рассмотрения Сенатом внешнеполитических вопросов Договор СНВ-3 прошел три чтения. В этом проявились указанные ранее американские историко-правовые традиции и отдаваемый ими приоритет национальным интересам в построении политики национальной безопасности. В российской же практике Государственная Дума рассматривает международные договоры, как правило, в одном чтении. Однако в данном случае была применена «уникальная, беспрецедентная процедура рассмотрения ратификационного закона в трех чтениях. Она была предложена именно с учетом важности и сложности обсуждаемого вопроса» [27].

Содержательная сторона обсуждения Договора российским парламентом была подвергнута необъективной критике со стороны оппозиции в лице КПРФ, представители которой заявляли: «...нам предлагается ратифицировать важнейший международный договор без серьезной работы над ним. Летом в Госдуме прошли единственные парламентские слушания по этому вопросу. Для сравнения: в американском Сенате проведено 18 слушаний, там ратификации предшествовали 7 дней дебатов. Отсюда результат: у них ратификационная резолюция в несколько десятков страниц, где жестко по множеству пунктов отстаиваются национальные интересы США, а нам предложен ратификационный проект в первом чтении, да еще так наспех» [27].

На самом деле глубину и тщательность работы российских парламентариев до рассмотрения Договора в первом чтении характеризуют такие данные: состоялись 4 заседания профильного комитета, «...парламентские слушания, проходившие в открытом режиме и с привлечением специалистов, общественности, депутатов из других комитетов, сенаторов. Состоялась очень интересная работа с так называемой группой мудрецов при Комитете по международным делам, в которую входят бывшие послы, и российские, и советские, и те, кто вел предыдущие переговоры с США в области стратегических сил, и, разумеется, прошло бесчисленное количество рабочих совещаний» [27]. Аналогичные мероприятия при подготовке Договора ко второму чтению и принятию его верхней палатой были проведены в Государственной Думе и Комитетах Совета Федерации по международным делам и обороне и безопасности (в том числе в закрытом режиме). В частности, Совет Федерации «практически сразу после подписания начал активные консультации с коллегами в американском Сенате, наверное, впервые в истории начав предратификационные процедуры еще до того, как два текста были внесены (русский и английский) президентами в парламенты. В Совете Федерации в совместных слушаниях

принимали участие и американские делегации. Впервые заслушивали столь высоких представителей Пентагона, Государственного департамента» [30; 31].

Рельефно проявились при обсуждении обоими парламентами Договора и партийные пристрастия и интересы. Так, при рассмотрении «этого вопроса в американском Сенате на содержательную дискуссию наложились соображения избирательной кампании в США и чисто партийные интересы, когда те или иные сенаторы определялись не столько из содержания достигнутых договоренностей, сколько исходя из того, повредит ли это либо принесет дополнительные очки в межпартийной борьбе. Исход голосования⁴, когда за соответствующую резолюцию проголосовали в том числе 12 сенаторов от Республиканской партии, говорит о том, что среди американских сенаторов достаточное число политиков, которые способны ставить общеполитические и общенациональные интересы выше узкопартийных» [27].

Следует заметить, что сенаторы-республиканцы предприняли попытки внести в Договор ряд поправок, не только нарушающих достигнутый в нем паритет интересов, но и носящих чисто политический характер, например увязывающих данный документ с российско-грузинским конфликтом. Особенно в этом преуспел небезызвестный сенатор Дж. Маккейн. Однако благодаря усилиям прежде всего администрации Б. Обамы, Госдепартамента и Министерства обороны США эти поправки были отклонены [27].

Во многом аналогичную позицию непринятия Договора при его обсуждении в Государственной Думе, начиная с его первого чтения, заняли фракции КПРФ и ЛДПР, которые, однако, содержательных поправок в текст решения по нему не предложили. Договор был поддержан фракциями партий «Единая Россия» и «Справедливая Россия»⁵.

Объективности ради необходимо, тем не менее, отметить, что такое подробное и всестороннее обсуждение данного Договора в деятельности российского парламента с изложением политических (порой полярных), правовых и иных оценок партийными фракциями является пока единственным прецедентом предметной реализации функции парламентского контроля в этой его форме в сфере национальной безопасности. К сожалению, имеющие, по нашему мнению, не меньшее значение в этой области Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и упомя-

⁴ Американский Сенат одобрил Договор 71 голосом «за» и 26 «против».

⁵ Результаты голосования в Государственной Думе РФ в первом чтении: «за» — 350, «против» — 58, во втором: «за» — 341, «не голосовали» — 109; в третьем: «за» — 350; «против» — 96, «воздержались» — 1. Совет Федерации одобрил Договор единогласно (137 голосов «за»).

нутое Постановление Совета Федерации «Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» такого внимания законодателей не удостоились [28; 29; 32; 33].

Крупным и совершенно новым шагом российского парламента в реализации конституционного принципа разделения властей стала разработка Федерального закона о ратификации Договора СНВ-3. Впервые в российской законодательной практике федерального уровня в двух статьях закона [37] прописаны полномочия и формы взаимодействия президента, правительства и обеих палат Федерального Собрания РФ, реализуемые в процессе выполнения Договора СНВ-3.

Так, *президент Российской Федерации* (п. 2.1 ст. 3 закона):

- определяет основные направления государственной политики в области стратегических ядерных сил (СЯС) и ядерного разоружения, порядок выполнения Договора;

- после вступления в силу Договора утверждает программу развития СЯС и *информирует* палаты Федерального Собрания;

- определяет основные направления международной деятельности в области СНВ и ПРО;

- принимает решения о создании новых типов и видов СНВ и вводе их в боевой состав.

Правительство Российской Федерации (п. 2.2 ст. 3):

- обеспечивает приоритетное финансирование СЯС РФ, развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) и производственных мощностей для СЯС, а также эффективное использование национальных технических средств контроля за соблюдением США Договора и проведение контрольных процедур;

- утверждает и реализует федеральную целевую программу утилизации средств СЯС, ее оптимизацию и безопасность;

- по поручению президента осуществляет внешнеполитические мероприятия в области СНВ и нераспространения ядерного оружия.

Особого внимания в свете рассматриваемой проблемы заслуживает утвержденный законом перечень вопросов о ходе выполнения Договора, по которым правительство ежегодно информирует Федеральное Собрание:

- выполнение сторонами обязательств по Договору;

- развертывание другими государствами систем ПРО, их влияние на потенциал СЯС России, возможные угрозы национальной безопасности при появлении новых видов наступательных вооружений стратегической дальности, а также размещении оружия в космосе;

- развитие диалога сторон в области СНВ;
- информация о заключенных международных договорах Российской Федерации, связанных с выполнением Договора (с направлением официальных текстов договоров);
- финансовое обеспечение мероприятий по поддержанию потенциала СЯС, их боевой готовности и результаты выполнения указанных мероприятий.

Палаты Федерального Собрания, каждая в пределах своих полномочий (п. 2.3 ст. 3):

- при рассмотрении закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год участвуют в принятии (одобрении) решений об объеме финансирования НИОКР в таких областях, как СЯС, закупки СНВ, строительство объектов их базирования, а также работы по их безопасной ликвидации и утилизации в рамках осуществления мероприятий по выполнению нового Договора о СНВ;

- участвуют в разработке федеральных законов, государственной программы вооружения и основных показателей государственного оборонного заказа, принимают (одобряют) федеральные законы, направленные на поддержание СЯС на уровне, необходимом для обеспечения национальной безопасности;

- рассматривают ежегодный доклад правительства РФ о состоянии СЯС и ходе выполнения Договора о СНВ;

- в случае необходимости принимают меры в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Кроме того, в статье 4 Федерального закона о ратификации Договора СНВ-3 указаны и формы взаимодействия президента и палат Федерального Собрания РФ при исключительных обстоятельствах, возникающих в ходе выполнения Договора СНВ-3. В частности, президент обеспечивает проведение незамедлительных консультаций с Государственной Думой и Советом Федерации и с учетом результатов обсуждения принимает решения, касающиеся Договора, с внесением в случае необходимости в парламент предложений, предусмотренных Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Палаты Федерального Собрания в случае, если они сочтут, что возникли обстоятельства, которые относятся к категории исключительных по смыслу статьи XIV Договора СНВ-3, направляют президенту предложения о проведении консультаций, либо высказывают ему свои рекомендации, либо предпринимают иные действия в пределах своей компетенции.

Таким образом, прерогативы исполнительной и законодательной власти изложены в Федеральном законе о ратификации Договора СНВ-3 строго в соответствии с конституционными сферами, иными

словами, их *полномочия разделены*. Важно при этом еще раз подчеркнуть, что в законе прописаны и механизмы взаимодействия этих ветвей власти.

Вместе с тем приходится констатировать, что вытекающая из принципа разделения властей функция парламентского контроля в тех нормах указанного Федерального закона, которые касаются парламента, угадывается с трудом, они сформулированы в общем виде: палаты Федерального Собрания «участвуют», «рассматривают», «направляют Президенту предложения», «высказывают предложения либо предпринимают иные действия в пределах своей компетенции» [37]. Конкретные механизмы парламентского контроля над реализацией этого важнейшего для глобальной и национальной безопасности Договора СНВ-3 в Федеральном законе о его ратификации не указаны. На это обращали внимание представители комитетов Совета Федерации по международным делам и по обороне и безопасности на их совместном заседании. Так, В.З. Дворкин, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, говорил о существенных различиях именно в конкретике подходов американских и российских парламентариев к контролю исполнения Договора СНВ-3: «В резолюции о ратификации США полностью открыта вся программа по ядерным стратегическим силам. Она обсуждается широко в Сенате, в нижней палате, в обществе. Все известно детально. Не все известно им о стратегических неядерных вооружениях, поэтому они записали необходимость представления исполнительной властью в Сенат технических характеристик, особенностей, новых комплексов, обоснования всего этого, финансирование. У нас ничего подобного традиционно нет. То, что у нас записано в законе о том, что информирует руководство о том, что принята государственная программа вооружения, включая ядерные составляющие, это не накладывает никаких требований на исполнительную власть. Нашей законодательной власти интересно знать, что будет разрабатываться, в какие сроки и как будет разрабатываться, сколько средств это потребует. Американцы уже все просчитали. У нас представителям законодательных органов это надо знать, потому что все-таки требования к исполнительной власти должны быть сформированы и в достаточно ясном виде». Показателен и комментарий к этому предложению: «...мы немного в этом плане отличаемся от США. В развитии нашей демократии должно пройти еще достаточно много времени для того, чтобы вот такая схема, как, допустим, в Комитете по обороне или по иностранным делам США, как они обсуждают те или иные федеральные целевые программы, в целом программы и даже конкретные виды вооружения и военной техники. Такой политической практики у нас, к сожалению, еще не сложилось. Федеральный закон о порядке разра-

ботки и принятия федеральных целевых программ ограничивает роль парламента» [30; 31].

Как уже было отмечено, значение Договора СНВ-3 с политической точки зрения трудно переоценить. Этот «договор — серьезнейший фактор, который будет влиять на дальнейшее развитие всего мира. Для российской стороны он определяет, по сути, и форму, и содержание взаимоотношений России и США, а в более широком плане — России и Запада» [27]. В правовом же отношении принятый российскими законодателями Федеральный закон о ратификации Договора стал первым в отечественной парламентской практике регулирования сферы международной и национальной безопасности примером четкого следования конституционному принципу разделения властей. При этом объективности ради следует заметить, что данный закон не стал бы таковым без предметно проявленной в этом конкретном случае политической воли высшего должностного лица государства, обусловленной особым стратегическим значением Договора СНВ-3. Этот нюанс проявился и в недостаточности конкретных форм контроля над выполнением положений данного документа со стороны Федерального Собрания РФ. Очевидно, что конституционная и историко-правовая практика парламентского контроля американских коллег в рассматриваемой сфере при всей ее противоречивости более совершенна, широка, конкретна и действенна.

Российскому парламенту еще предстоит долгий путь в этом направлении. Одним из главных шагов на нем должно стать принятие закона о парламентском контроле в Российской Федерации, в котором подобающее место должно принадлежать сфере международной и национальной безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Богданов В.* Боевики из Чечни на экспорт // Российская газета. 20.09.2002 г.
2. *Богданов В.* Бушу грозят судом // Российская газета. 31.05.2002 г.
3. *Дворкин В.З.* Пражский договор: плюс на минус дает плюс. Ратификация СНВ на пользу России // Независимое военное обозрение. 30.07.2010 г.
4. *Есин В.И.* Договор СНВ-3: что он значит для России? // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2010. № 2. С. 118—121.
5. Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.
6. *Иванов Ю.А.* Конгресс США и внешняя политика: возможности и методы влияния (1970—1980 гг.). М.: Наука, 1982.
7. *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М.: Городец, 2005.

8. *Кокошин А.А.* Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. М.: МГИМО (У) МИД РФ; РОССПЭН, 2003.

9. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий // Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.

10. *Лафитский В.И.* Конгресс США // Парламенты мира. М., 1991. С. 293—342.

11. *Лафитский В.И.* Контрольные полномочия Конгресса США // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 117—123.

12. *Лузин В.В.* Принцип разделения властей как основа конституционализма. Н. Новгород, 1997.

13. *Мидыхат В.П.* Пражский договор стал мишенью Сената // Независимое военное обозрение. 10.12.2010 г.

14. *Мишин А.А., Власихин В.А.* Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985.

15. Обама обошел закон // Московский комсомолец. 17.06.2011 г.

16. Общая теория национальной безопасности / Под ред. А.А. Прохужева. М.: Изд-во РАГС, 2004.

17. Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б.Н. Топорина. М., 1993.

18. Парламентский контроль над военной сферой в новых независимых государствах: Аналитические доклады / Под общ. ред. А.И. Никитина. М.: Центр политических и международных исследований, 1998.

19. Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999.

20. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 16.02.1998 г. № 7. Ст. 801.

21. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.02.2002 г. № 7. Ст. 635.

22. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 декабря 2009 г. № 456-СФ «Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 21.12.2009 г. № 51. Ст. 6168.

23. *Пухов Р.Н.* Неядерный мир нам не по карману // Независимое военное обозрение. 08.10.2010 г.

24. *Савельев В.Г.* Новый Договор о стратегических наступательных вооружениях: назад, в будущее или вперед, в прошлое? // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2010. № 2. С. 122—126.

25. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.

26. Стенограмма встречи председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству А.И. Александрова с Председателем Венецианской комиссии Совета Европы Д. Букиккио 17 ноября 2010 г.

27. Стенограмма заседания Государственной Думы от 24 декабря 2010 г.
28. Стенограмма заседания Государственной Думы от 25 октября 2009 г.
29. Стенограмма заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 24 октября 2009 г.
30. Стенограмма заседания Комитета Совета Федерации по международным делам от 21 января 2011 г.
31. Стенограмма заседания Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности от 21 января 2011 г.
32. Стенограмма заседания Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности от 29 октября 2009 г.
33. Стенограмма заседания Совета Федерации от 30 октября 2009 г.
34. Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы Российской Федерации от 14 октября 1998 г. Дневное заседание.
35. Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // Российская газета. 30.06.1995 г. № 125.
36. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 29.12.2005 г. № 294.
37. Федеральный закон от 28 января 2011 г. № 1-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений» // Российская газета. 01.02.2011 г. № 19.
38. *Фишер Л.* Военные полномочия: потребность в коллективных решениях // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под общ. ред. Д. Тарбера. М.: Прогресс; Универс, 1991. С. 242—265.
39. *Шлесинджер А.* Буш не глуп. Но недалек // Российская газета. 11.09.2002 г.