

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ С СУБЪЕКТАМИ РФ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

© 2008 г. М. А. Сахле¹

Взаимоотношения Президента РФ с субъектами Федерации в сфере формирования органов государственной власти субъектов РФ включают вопросы реализации принципа федерализма, организации и осуществления государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и субъектов РФ.

Основными направлениями реализации полномочий Президента РФ в этой сфере являются становление и развитие новых федеративных отношений, их законодательное закрепление. В соответствии с названными направлениями рассмотрим мероприятия, в которых принимал участие Президент РФ: реорганизация законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ; реорганизация исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В зависимости от изменения законодательства изменялись статус и полномочия Президента РФ в этой сфере. Так, по Конституции РФ 1978 г. Президент РФ, являвшийся главой исполнительной власти, не обладал правом распускать законно избранные органы государственной власти и учреждать новые конституционные органы. Поэтому Президент РФ начал реорганизацию органов государственной власти субъектов РФ в силу политической обстановки. Лишь в 2000 г., согласно Федеральному закону от 29 июля 2000 г., внесшему изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г.², Президент РФ, будучи с 1993 г. главой государства, получил право выносить предупреждение законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ и высшим должностным лицам субъектов РФ; в случаях, предусмотренных этим Законом, распускать законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и отрешать от должности высших должностных лиц субъектов РФ. А Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. наделил Президента РФ правом представления кандидатур на должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации³.

Реформирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъек-

тов РФ Президент РФ начал в октябре 1993 г., прекратив деятельность советов народных депутатов субъектов РФ. Указом Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» от 9 октября 1993 г.⁴ с изменениями, внесенными Указом Президента РФ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ» от 22 октября 1993 г.⁵, было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов РФ на период поэтапной конституционной реформы. Было установлено число депутатов, сроки их полномочий и т.д. А 27 октября 1993 г. Указом Президента РФ были утверждены Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа с изменениями от 6 ноября 1993 г.⁶ Сроки выборов в субъектах РФ либо оставались на усмотрение субъектов, либо определялись Президентом РФ⁷. Вопросы организации представительных органов государственной власти в республиках РФ решались республиками самостоятельно в соответствии с указами Президента. Это объясняется тем, что согласно ст. 37 Конституции РФ 1978 г. формирование Верховных Советов республик, сроки и порядок назначения выборов народных депутатов РФ определялись конституциями и законами республик⁸. Полномочия и порядок деятельности Советов народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа определялись законами РФ⁹.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 11. Ст. 3924 (утр. силу в связи с Указом Президента РФ от 17 июня 2000 г. // Росс. газ. 2000. 27 июня).

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Например, Указом Президента РФ от 24 октября 1993 г. «О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» было утверждено Положение о выборах в Московскую городскую и областную Думы от 12 декабря 1993 г. и назначены выборы в Московскую городскую думу и Московскую областную думу // Утр. силу в связи с Указом Президента РФ от 17 июня 2000 г. // Росс. газ. 2000. 27 июня.

⁸ См.: Конституция РФ. М., 1992.

⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 663; 1993. № 17. Ст. 601 и 612; № 34. Ст. 1398; Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5072.

¹ Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

На конец 1995 г. – начало 1996 г. приходится период, когда Президент РФ своими указами назначал выборы в представительные (законодательные) органы субъектов РФ. Указом “О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления” от 17 сентября 1995 г.¹⁰ было рекомендовано представительным (законодательным) органам субъектов РФ, ранее назначившим выборы в 1995 г. или 1996 г., принять решение о переносе срока выборов на июнь 1997 г. Указом Президента РФ “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ” от 2 марта 1996 г.¹¹ субъектам РФ разрешалось при переносе срока выборов в законодательные (представительные) органы субъектов РФ самим определять дату проведения выборов в соответствии с установленным законодательством субъекта РФ.

В связи с изданием названных указов Государственная Дума 13 марта 1996 г.¹² приняла Обращение к депутатам и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ о необходимости назначения своевременных выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, недопустимости их переноса и принятия субъектами РФ законов о выборах. Государственная Дума указала на нарушение действующего законодательства и Конституции РФ некоторыми законодательными (представительными) органами субъектов РФ, которые продлили свои полномочия собственными решениями еще на два года.

В связи с подтверждением правомерности действий Президента РФ Конституционным Судом РФ, а также в связи с обращением к Президенту органов государственной власти ряда субъектов РФ с просьбой провести выборы раньше из-за конфликтов ветвей власти в субъектах РФ (Амурской, Читинской областях, Агинском Бурятском автономном округе)¹³ Президент РФ издал ряд указов о назначении выборов в субъектах¹⁴. В этих указах подчеркивалось, что Президент РФ назначает выборы, обеспечивая конституционные права граждан¹⁵. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. было

установлено, что дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ назначается постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ¹⁶.

В 2000 г. Президент РФ представил в Государственную Думу законопроект, внесший изменения и дополнения в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”. Согласно этим изменениям и дополнениям Президент РФ, как уже говорилось, получил право выносить предупреждения законодательным (представительным) органам субъектов РФ и право их распускать. Такие меры направлены на укрепление федеральной дисциплины и восстановление требуемого единства в управлении страной¹⁷. Они, по сути, изменили характер федеративных отношений. В соответствии с названным Законом органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным (конституционным) законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Позже, в 2004 г. Президент РФ получил право распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и в том случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принял решение о ее отклонении либо не принял никакого решения.

Положения Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”, в которых устанавливаются меры федерального воздействия, применяемые в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных правовых актов субъектов РФ не соответствующими Конституции РФ и федеральным законам, были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

В своем Постановлении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумен) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 4 апреля 2002 г.¹⁸ Конституционный Суд РФ установил, что вынесение Указом Президента РФ предупреждения вытекает из его конституционных функций гаранта Конституции РФ по осуществлению возложенных на него задач федеральной государственной власти и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 4 ст. 78; ч. 2, ст. 80 Конституции РФ). Данные полномочия Президент РФ осуществляет в том числе

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 39. Ст. 3753.

¹¹ Росс. газ. 1996. 6 марта (оба указа утратили силу в связи с Указом Президента РФ от 17 июня 2000 г.) // Росс. газ. 2000. 27 июня.

¹² Росс. газ. 1996. 28 марта.

¹³ См.: Росс. газ. 1996. 1 февр.

¹⁴ Так, 11 апреля 1996 г. Президент РФ издал Указ “О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Тульской области”, назначив выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти Тульской области в сентябре 1996 г. (Росс. газ. 1996. 23 апр.).

¹⁵ В 1996 г. Президент РФ назначил выборы в Сахалинской, Ростовской, Амурской, Саратовской, Вологодской, Кировской, Мурманской, Самарской, Костромской, Ульяновской, Ивановской, Магаданской области, Усть-Ордынском, Бурятском автономном округе, Хабаровском крае, Владимирской, Челябинской областях. В 1997 г. – в Тюменской, Тульской, Кемеровской областях // Росс. газ. 1996. 7, 17, 21 авг., 3 окт.; 1997. 14 и 28 янв., 10 июня.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁷ Интервью с С.А. Авакьяном // Законодательство. 2000. № 11. С. 11.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

в тех случаях, когда механизм реализации этих полномочий не конкретизируется ни в Конституции РФ, ни в федеральных законах.

Конституционный Суд установил, что роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти (и досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ не могут рассматриваться как нарушающие конституционный статус субъектов РФ и их органов, поскольку при этом предусматривается назначение и проведение новых выборов соответствующих органов государственной власти, чем обеспечивается их стабильность.

Конституционный Суд РФ постановил, что процедура реализации данных мер федерального воздействия включает в себя обязательные элементы:

- решение суда о признании нормативного акта субъекта РФ не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам;
- решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признаётся необходимость федерального воздействия в целях его исполнения;
- вынесение Президентом РФ предупреждения в связи с неприятием необходимых мер лицами, принявшими нормативный акт, противоречащий Конституции РФ;
- конституционно значимые для должностных лиц, допустивших подобные правонарушения.

Таким образом, Конституционный Суд РФ признал рассматриваемые в судебном порядке положения Федерального закона, касающиеся полномочий Президента РФ по применению федерального воздействия, не противоречащими Конституции РФ. В настоящее время Президент РФ своими указами утверждает положения о выборах депутатов законодательных собраний первого созыва субъектов РФ – вновь образованных Пермского, Красноярского, Камчатского краев.

Некоторые авторы выявили проблемы в связи с применением этих мер федерального воздействия. Например, если конституцию республик можно изменить лишь на референдуме, за что распускать республиканский парламент, а также другие вопросы¹⁹.

По мнению А.В. Безрукова и А.А. Кондрашева, основу федерального воздействия (вмешательства, принуждения, интервенции) составляет совокупность санкций, связанных с прекращением деятельности органов власти и должностных лиц субъектов РФ. Поэтому следует согласиться с авторами в том, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. не только внутренне противоречив и неэффективен, но и не отвечает целям закрепления данного правового акта в тексте Конституции РФ: определять основные принципы функционирования органов власти субъектов РФ и взаимодействия с федеральными органами²⁰.

Реформирование исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации Прези-

дент РФ, являвшийся по Конституции РФ 1978 г. главой исполнительной власти, начал в 1991 г. С этого времени порядок формирования Президентом органов исполнительной власти субъектов Федерации неоднократно менялся. Сначала главы субъектов РФ назначались Президентом РФ. Затем существовала смешанная система формирования, когда одни губернаторы назначались, а другие – избирались. Наконец, главы субъектов РФ избирались прямым голосованием. В настоящее время кандидаты наделяются полномочиями главы (исполнительной власти) субъекта Федерации законодательным органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ и политической партии законодательного органа субъекта РФ, победившей на выборах.

Закон РСФСР “О выборах глав администраций” от 24 октября 1991 г.²¹ устанавливал порядок избрания глав администраций субъектов РФ. Но на основании Постановления Съезда народных депутатов РСФСР “Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы” от 1 ноября 1991 г. для усиления подчинения исполнительной власти в крае, области, автономной области, автономных округах Президент РФ как глава исполнительной власти получил дополнительные полномочия. Он мог назначать и смещать главу администрации субъекта РФ, кроме президента республики, избираемого населением республики.

В соответствии с этими полномочиями Президент издал Указ “О порядке назначения глав администраций” от 26 ноября 1991 г.²² и Указ “О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения” от 7 октября 1993 г.²³ А 1 апреля 1993 г. Президент РФ подписал Закон РФ “О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской (районной в городе), поселковой, сельской администрации”²⁴. Этот Закон действовал до следующих выборов в Советы народных депутатов нового созыва.

На основании Указа Президента РФ от 26 ноября 1991 г. при назначении глав администраций кандидатуры вносились Президентом на согласование в соответствующий Совет народных депутатов. В соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. Президент РФ, глава

²¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 4. Ст. 1419 (Утратил силу) // Росс. газ. 1999. 6 апр.

²² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 4. Ст. 1419 (Утратил силу) // Росс. газ. 1999. 6 апр.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1993. № 41. Ст. 3918. Указ был принят в соответствии с Указом Президента РФ “О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы РФ” от 27 сентября 1993 г., согласно которому органы исполнительной власти РФ входят в единую систему исполнительной власти РФ и подчиняются Совету Министров – Правительству РФ; глава исполнительной власти субъекта РФ может быть освобожден от должности только по решению Президента РФ (Росс. газ. 2000. 27 июня).

²⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

¹⁹ Интервью с С.А. Авакьяном. С. 11.

²⁰ Безруков А.В., Кондрашев А.А. Совершенствование законодательного института конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Гос. и право. 2004. № 8. С. 46–47.

республики или глава вышестоящей администрации вносили на согласование Советов народных депутатов кандидатуры на должность главы администрации. Совет народных депутатов был вправе направлять Президенту РФ представления на кандидатуры на должность главы администрации, рассмотренные на сессии Совета. Условием назначения и освобождения глав администраций являлось принятие решения соответствующего Совета народных депутатов РФ. Освобождение главы администрации от должности производилось Президентом РФ, главой республики или главой вышестоящей администрации. Глава администрации мог быть освобожден от должности также по решению соответствующего Совета народных депутатов о выражении недоверия главе администрации.

После роспуска Президентом РФ Советов в соответствии с Указом от 7 октября 1993 г. назначение и освобождение глав администраций субъектов РФ производились Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ, т.е. решения о назначении и освобождении глав администраций принимались высшими органами исполнительной власти РФ без участия Советов народных депутатов.

Принятый 5 марта 1992 г. Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»²⁵ подтвердил порядок избрания глав администраций субъектов РФ гражданами РФ, установленный Законом РСФСР «О выборах глав администраций» от 24 октября 1991 г. Но Постановлением Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 г. было установлено, что до избрания главы краевой, областной администрации действует порядок его назначения и смещения²⁶. Таким образом, порядок назначения и освобождения глав администраций субъектов РФ продолжал действовать до их предстоящих выборов.

После принятия Конституции РФ 1993 г. статус Президента РФ изменился. Он стал главой государства. В то же время 3 октября 1994 г. Президент издал Указ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», утвердивший Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ²⁷, согласно которому глава администрации, если он не избирался населением, назначался на должность и освобождался от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Предполагалось, что вопрос о назначении выборов главы администрации будет решаться Президентом до тех пор, пока федеральным

законодательством не установят иной порядок (абз. 2 п. 2 Указа). Меры дисциплинарной ответственности к главам субъектов РФ применялись Президентом РФ по представлению Председателя Правительства.

Конституционность п. 2 этого Указа и п. 2.3 Положения о главе администрации (вопросы назначения и освобождения от должности глав администраций субъектов РФ, применения к ним дисциплинарной ответственности, о назначении выборов глав администраций указами Президента РФ) оспаривалась в Конституционном Суде. Заявители – Государственная Дума, Курганская областная Дума и Законодательное собрание Камчатской области – считали, что Указ противоречит ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и ограничивает полномочия субъекта самостоятельно формировать органы государственной власти и определять сроки выборов глав субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ признал оспариваемые положения соответствующими Конституции РФ²⁸ (за исключением абз. 2 п. 2 Указа, который утратил силу). Поскольку не был принят Федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ст. 77 Конституции РФ), издание указов Президентом по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ, восполняет пробелы в правовом регулировании и носят временный характер, действуя до принятия соответствующих законодательных актов.

По особому мнению судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина, Указ Президента РФ ущемляет самостоятельность субъектов РФ, так как вопросы, связанные с определением порядка, сроков проведения выборов глав администраций, относятся к ведению субъектов РФ, а не Президента РФ.

Представляется обоснованной позиция В.О. Лучина по поводу того, что Конституция РФ не наделяет Президента РФ полномочиями по формированию органов государственной власти субъектов РФ и по назначению выборов глав администраций субъектов РФ. Нормы указов Президента РФ по назначению и освобождению глав администраций субъектов РФ явно преследовали цель укрепления централизации исполнительной власти.

Изменение порядка избрания глав субъектов РФ в декабре 2004 г. было связано с необходимостью обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации. Об этом говорится в Указе Президента РФ «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ» от 27 декабря 2004 г.²⁹, изданном в целях реализации положений Федерального закона.

Данным Указом было принято Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Согласно этому Положению предложения по кандидатурам (не менее чем двум) на должность высшего

²⁵ На основании ст. 68 этого Закона Президент мог освободить от должности главу краевой, областной администрации за нарушение Конституции РФ, законов, актов, принимаемых Президентом и Правительством (см.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 18. Ст. 663; Собрание законодательства РФ. 1993. № 52. Ст. 5072).

²⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 664.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598. (п. 1-3 Указа утратили силу в связи с Указом Президента от 17 июня 2000 г.).

²⁸ См.: Росс. газ. 1996. 25 мая.

²⁹ См.: Собрание законодательств РФ. 2004. № 52. Ст. 5427; 2005. № 27. Ст. 2730.

должностного лица субъекта РФ вносятся руководителем Администрации Президента РФ полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе. Руководитель Администрации Президента РФ представляет кандидатуры Президенту РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ может также поставить перед Президентом вопрос о доверии. (Это положение закреплено в ст. 4 Федерального закона от 11 декабря 2004 г.)

Первым субъектом Федерации, применившим Закон о губернаторах, стал Приморский край. Губернатор Приморского края за полгода до истечения срока своих полномочий поставил перед Президентом вопрос о доверии. Полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе представил депутатам Законодательного собрания края его кандидатуру. Депутаты приняли решение путем голосования о наделении его полномочиями губернатора³⁰. Другой губернатор – Тюменской области за год до окончания срока полномочий написал на имя Президента РФ заявление с просьбой о доверии, пройдя такую же процедуру, как и губернатор Приморского края. Обращение губернаторов к Президенту РФ напрямую – второй вариант получения губернаторами полномочий. Он дает возможность губернаторам избежать процесса подбора кандидатур полномочным представителем Президента РФ, согласования в Администрации Президента РФ, отчета перед депутатами, конкуренции с другим кандидатом.

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. внес изменения и дополнения в Федеральные законы “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и “О политических партиях”³¹. Согласно этому Закону законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ получил право направлять Президенту РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ, инициированные политическими партиями (их региональными отделениями), получившими наибольшее число депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе данного субъекта. При обсуждении законопроекта депутаты обсудили будущий порядок выдвижения кандидатуры Председателя Правительства партией, победившей на выборах в Государственную Думу. Законопроект оценивался как позитивный шаг в совершенствовании выстраивания власти, повышения роли и ответственности партии и законодательных собраний³². В Послании Федеральному Собранию в 2005 г. Президент РФ предлагал обсудить на Государственном Совете возможность законодательного закрепления нового уточнения порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ: выдвижение на должность главы субъекта РФ представителя партии, победившей на региональных выборах. В случае одобрения этой идеи главами субъектов РФ, по мнению Президента РФ, можно начать эксперимент по созданию парламентских республик в регионах³³.

³⁰ Росс. газ. 2005. 5 февр.

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 13.

³² См.: Росс. газ. 2005. 12 нояб.

³³ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апр.

Федеральный закон о новом порядке избрания глав (исполнительной власти) субъектов РФ вызвал большую полемику при его рассмотрении в Государственной Думе и Совете Федерации, а также в ходе обсуждения на парламентских слушаниях. Эти дискуссии продолжились в Конституционном Суде РФ. Ряд граждан обратились с запросами в Конституционный Суд о соответствии Конституции РФ следующих положений этого Закона: наделение полномочиями глав (исполнительной власти) субъектов РФ по представлению Президента РФ законодательными собраниями и субъектов РФ; увольнение глав субъектов РФ за “утрату доверия”; роспуск законодательных органов государственной власти субъектов РФ при отказе принятия предлагаемой Президентом кандидатуры³⁴. Заявители считали, что оспариваемые ими законоположения ограничивают право граждан на участие в управлении делами государства и их избирательные права, нарушают конституционные принципы разделения властей, не соответствуют конституционным положениям о полномочиях Президента РФ. Конституционный Суд РФ на заседании рассмотрел положения, касающиеся только вопроса о наделении полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ и признал не противоречащими Конституции РФ рассматриваемые положения, содержащиеся в п. 1 и 2 ст. 18 данного Федерального закона. (Иные оспариваемые положения Закона Конституционным Судом не были рассмотрены, так как они в конкретных делах не были применены и не подлежали применению.) Свое решение Конституционный Суд мотивировал тем, что из Конституции РФ не вытекает, что прямые выборы являются единственно правомерным способом получения гражданином РФ полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, новый порядок не может рассматриваться как ограничение конституционного права и нарушение ст. 32 и 35 Конституции РФ. Органы государственной власти в субъектах РФ формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные. (Так, Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы и т.д.) Поэтому федеральный законодатель, устанавливая общие принципы организации исполнительных органов государственной власти, возложил на Президента РФ как главу государства, являющегося представителем всего народа РФ, функции по участию в наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Принципы разделения властей не нарушаются, так как окончательное решение выносит законодательный орган субъекта РФ.

По особому мнению судьи Конституционного Суда В.Г. Ярославцева, оспариваемые положения не соответствуют ст. 3, ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ, так как, несмотря на внешне “демократичную” декоративность нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, целью преобразований является отторжение народа от свободных выборов указанного должностного лица, что противоречит принципу народовластия. Не может идти речи о

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336, 339.

свободном волеизъявлении “коллегии выборщиков”, если они голосуют под страхом роспуска.

Президента Республики Татарстан считал, что изменение принципа выборности нарушает институт демократии³⁵. Государственный Совет Татарстана не стал исключать из Конституции Республики Татарстан по представлению прокурора Татарстана об устранении нарушающего Федеральный закон положения о выборах Президента, а принял решение о его приостановлении, так как надеялся, что в Российской Федерации будут опять восстановлены прямые выборы глав субъектов РФ. Утвердить новую систему выборов отказывалось и Законодательное собрание Петербурга³⁶.

Представляется, что согласно действующей Конституции РФ решение вопроса о формировании своих государственных органов остается за субъектами РФ, и оно должно отражаться в федеральном законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Некоторые полномочия Президента РФ в отношении высших законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, считает Д.А. Кобзарь (выдвижение

кандидатур на должность главы субъекта РФ, роспуск законодательных органов субъектов РФ в случае трехкратного отклонения предложенных кандидатур, право принимать решение об отрешении от должности и досрочном освобождении главы субъекта РФ в случае утраты доверия), не соответствуют Конституции РФ³⁷.

Следует согласиться с рядом авторов в том, что Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” призван определять основные принципы функционирования органов власти субъектов РФ и взаимодействия с федеральными органами, а отнюдь не вмешиваться в их деятельность со стороны органов государственной власти РФ³⁸. Кроме того, остается открытым вопрос о том, насколько этот Закон эффективен, внесет ли он положительные тенденции в организацию государственной власти и развитие федеративных отношений в Российской Федерации.

³⁷ См.: Кобзарь Д.А. Судебное разрешение конституционно-правовых споров о компетентности в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 22.

³⁸ См.: Безруков А.В., Кондрашев А.А. Совершенствование законодательного института конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Гос. и право. 2004. № 8. С. 46–47.

³⁵ См.: Росс. газ. 2005. 2 дек.

³⁶ См.: Росс. газ. 2005. 24 и 25 марта.