

Статья 3. Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод предписывает проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Европейский Суд по права

Таким образом, по смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и международных правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органы государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации, соблюдая при этом конституционные принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации - с другой.

3. При определении и разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере организации государственной власти субъектов Российской Федерации следует исходить из взаимосвязанных положений статей 5 (часть 3), 11 (часть 2), 72 (пункт "н" части 1), 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Установление общих принципов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, следовательно, и тех принципов, которые касаются статуса и основ порядка формирования этих органов, Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Устанавливая общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и конкретизируя их в федеральном законе, федеральный законодатель ограничен в своем усмотрении конституционными положениями об организации власти в Российской Федерации как демократическом, федеративном и правовом государстве. Субъекты Российской Федерации, в свою очередь, самостоятельно устанавливая систему органов государственной власти, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации). Данное правомочие не может осуществляться субъектами Российской Федерации в ущерб единству системы государственности власти в Российской Федерации (статья 5, часть 3; статья 77, часть 2; статья 78, часть 2) и должно реализовываться в тех правовых границах, которые определены Конституцией Российской Федерации и принятыми на ее основе федеральными законами.

По смыслу статей 5 (часть 3), 10, 11 (части 1 и 2), 72 (пункт "н" части 1), 77 и 78 (часть 2) Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, реализуя свое право устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, может предусмотреть нормативно-правовую основу взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в рамках разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации, порядка формирования этих органов, в частности порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Данный вывод находит свое подтверждение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, из статей 72 (пункт "н" части 1), 76 (часть 2) и 77 Конституции Российской Федерации следует, что в целях построения единой системы исполнительной власти в Российской Федерации федеральный законодательный орган - Федеральное Собрание (прежде всего, Государственная Дума) и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации обязаны принять в пределах своей компетенции соответствующие законы; при этом федеральный законодатель должен - руководствуясь в том числе принципом, в соответствии с которым каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, и с учетом вытекающего из статей 6 (часть 2), 15 (часть 4) и 19 (части 1 и 2) единства конституционно-правового статуса гражданина Российской Федерации - установить единый (общий) для всех субъектов Российской Федерации порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая принципиальное соответствие организации власти в субъекте Российской Федерации организации власти на федеральном уровне (Постановление от 30 апреля 1996 года N 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации; Определение от 8 июня 2000 года N 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности положений ряда статей Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации").

4. Основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяются в главе III "Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации" Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Следовательно, федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти.

Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 20 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). По своему статусу это должностное лицо - в силу принципа единства системы государственной власти - находится в отношениях субординации непосредственно с

Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

В таком качестве высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общедولة значение, - в той мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2004 года N 10-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"). Соответственно, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в отличие от прежнего правового регулирования, предусматривает в пункте 3 статьи 26-1, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются не только федеральными законами, но и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

5. Введенный Федеральным законом от 11 декабря 2004 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предусматривает, что в данной процедуре участвуют и Российская Федерация и субъект Российской Федерации - в лице, соответственно, Президента Российской Федерации, предлагающего кандидатуру на эту должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимающего решение о наделении (или об отказе в наделении) полномочиями представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры.

Вопросы формирования высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе касающиеся участия в назначении на должность их руководителей законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уже были предметом изучения Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 18 января 1996 года N 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 года N 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области, от 10 декабря 1997 года N 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 года N 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Определение от 16 декабря 2004 года N 386-О по запросу Губернатора Нижегородской области о проверке конституционности законов Нижегородской области "О внесении изменений в статью 28 Устава Нижегородской области" и "О внесении

изменений в статью 8 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области"). Оценивая при этом в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации, статьей 3 и частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционность соответствующего нормативного правового акта исходя из его буквального смысла, смысла, придаваемого ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из места данного акта в системе правовых актов, Конституционный Суд Российской Федерации обращался к анализу положений Конституции Российской Федерации как критерию такой оценки.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что само по себе право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации; такое участие, однако, не должно приводить к парализации деятельности входящих в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и лишать их самостоятельности при осуществлении принадлежащих им полномочий в конституционно-правовой системе разделения властей.

Поэтому, признавая неконституционными соответствующие положения Устава (Основного Закона) Алтайского края, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из недопустимости избрания главы администрации Алтайского края его законодательным органом государственной власти - Алтайским краевым Законодательным Собранием, которому действовавшим на тот момент законодательством Алтайского края - в отсутствие специального федерального закона, регулирующего общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - были предоставлены полномочия по утверждению (по представлению главы администрации края) структуры администрации и Совета администрации, принимающего решения по важнейшим вопросам жизни края, по даче согласия главе администрации края на назначение и освобождение от должности его первого заместителя, руководителей краевых органов - внутренних дел, юстиции, финансов, социальной защиты населения, по управлению государственным имуществом края, поскольку в таком случае исполнительная власть целиком и полностью выводилась бы из-под контроля народа и не была бы ответственна перед ним, а избираемый в таком порядке глава администрации не мог считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти (Постановление от 18 января 1996 года N 2-П).

Правовые позиции, сформулированные в названных решениях, имеют значение для оценки конституционного статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в механизме разделения государственной власти в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем они не могут быть в полной мере использованы для оценки нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предполагающего участие в нем как законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так и Президента Российской Федерации.

Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового

регулирования.

Так, содержащийся в Постановлении от 18 января 1996 года N 2-П вывод о том, что, по смыслу статей 3 (часть 2) и 32 Конституции Российской Федерации, высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно, был сделан с учетом действовавшего в то время правового регулирования: согласно Федеральному закону от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" глава исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирался гражданами, порядок формирования исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривался в большинстве действовавших тогда уставов субъектов Российской Федерации. Следовательно, тезис о прямых выборах главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации как о порядке, адекватном статьям 3 и 32 Конституции Российской Федерации, - при том что Конституционный Суд Российской Федерации не рассматривал вопрос, возможны ли иные конституционно допустимые варианты правового регулирования, не противоречащие конституционному принципу свободных выборов и отвечающие требованиям уравнивания принципов демократии и единства системы исполнительных органов государственной власти, а также полномочий Российской Федерации и полномочий ее субъектов, - не может быть истолкован как невозможность установления какого-либо иного порядка, удовлетворяющего содержанию права на свободные выборы и требованиям о необходимости достаточного баланса указанных конституционных ценностей.

Выявленная конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - с учетом того, что, как вытекает из Конституции Российской Федерации, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные, - обуславливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обязательно только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации.

6. Полномочие Президента Российской Федерации вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Конституцией Российской Федерации непосредственно не предусмотрено. Однако данное обстоятельство само по себе не препятствует тому, чтобы федеральный законодатель, - устанавливая общие принципы организации исполнительных органов государственной власти и руководствуясь статьями 5 (часть 3), 72 (пункт "н" части 1), 77, 78 (часть 2), 80 (части 1 и 2) и 85 Конституции Российской Федерации, - возложил на Президента Российской Федерации как главу государства, являющегося, по смыслу статьи 81 (часть 1) Конституции Российской Федерации, непосредственным представителем всего народа Российской Федерации, определенные функции по участию в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), - при условии сбалансированного сочетания конституционных принципов единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы своих органов государственной власти и их формировании.

Названное право Президента Российской Федерации само по себе не может рассматриваться как нарушающее принципы разделения властей и федерализма, поскольку - в силу оспариваемых положений пунктов 1 и 2 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" - окончательное решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается именно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, с целью учета интересов субъектов Российской Федерации названный Федеральный закон, как вытекает из тех же положений статьи 18 во взаимосвязи с пунктом 4-1 статьи 9, предполагает необходимость согласования позиций Президента Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в том числе путем проведения соответствующих консультаций, в которых могут участвовать как законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, так и политические партии, их региональные отделения, общественные организации.

По смыслу пунктов 1 и 2 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в целях более полного обеспечения права субъектов Российской Федерации самостоятельно формировать свои органы государственной власти не исключается и возможность представления Президентом Российской Федерации законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации нескольких кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), как и возможность внесения самим законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации предложения Президенту Российской Федерации о кандидатуре (кандидатурах) на данную должность.

Об этом свидетельствует имеющий место в настоящее время законотворческий процесс, касающийся дополнения названного Федерального закона и Федерального закона "О политических партиях" положениями о праве законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации направлять Президенту Российской Федерации соответствующие предложения, инициированные политическими партиями (их региональными отделениями), получившими наибольшее число депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе данного субъекта Российской Федерации.

7. Право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и быть избранным на эту должность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации. Нет такого права и в числе тех общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые в Конституции Российской Федерации не названы.

Такая возможность для граждан Российской Федерации и, соответственно, выборность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации ранее предусматривались Федеральным законом от 5 декабря 1995 года "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (действовавшим до вступления в силу Федерального закона от 5 августа 2000 года "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации") и Федеральным законом от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 11 декабря 2004 года).

Не имея непосредственного конституционного закрепления, эта возможность по своему

нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав, таких как право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства и право на доступ к государственной службе, закрепленных статьей 32 Конституции Российской Федерации, - она была введена законодательными актами, регулирующими порядок формирования органов государственной власти, в качестве составной части конституционно-правового института организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и, следовательно, производна от организации государственной власти в субъекте Российской Федерации и предопределяется порядком замещения указанной должности, который устанавливался федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Внося изменения в установленный Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в первоначальной редакции) порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), федеральный законодатель исключил из числа правомочий гражданина по участию в данной процедуре право избирать и быть избранным на эту должность посредством прямых выборов. Тем не менее, поскольку из Конституции Российской Федерации не вытекает, что прямые выборы являются единственно правомерным способом получения гражданином Российской Федерации полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), новый порядок не может рассматриваться как ограничение конституционного права и тем самым - как нарушение статей 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

Оспариваемые заявителями положения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривают внесение кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации, что предполагает выбор Президентом Российской Федерации, в частности на основе таких критериев, как профессионализм, компетентность, опыт, соответствующей кандидатуры из числа граждан Российской Федерации, удовлетворяющих требованиям, которым должно отвечать высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Это подтверждается и положениями Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года N 1603 "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" (в редакции от 29 июня 2005 года).

Что касается законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, формирующегося путем проведения выборов на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, то он в соответствии со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10, 11, 66, 72, 73, 77 (часть 1), 134 и 136 Конституции Российской Федерации и положениями пункта 2 статьи 1, статьи 4 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" является, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 года N 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации", полноправным органом народного представительства и потому принимает все государственно-властные решения, входящие в круг его полномочий, в том числе, следовательно, решение о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выражая волю населения субъекта Российской Федерации, отстаивая его интересы.

8. Таким образом, положения о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренные пунктами 1 и 2 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 11 декабря 2004 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", не могут рассматриваться как нарушающие необходимые для обеспечения прав и свобод человека и гражданина конституционные принципы разделения властей, федерализма и организации исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации, баланс полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов; не нарушают они и закрепленные в Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и как таковые не противоречат Конституции Российской Федерации. Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения, содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 11 декабря 2004 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которым гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Прекратить производство по жалобе гражданина В.Ф.Гришкевича в части, касающейся положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", о проверке конституционности которых он ходатайствовал в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, а по жалобам других граждан - в части, касающейся проверки конституционности пунктов 4 и 4-1 статьи 9, подпунктов "б" и "г" пункта 1, пунктов 5, 6, 9 и 11 статьи 19, пунктов 3, 3-1, 4 и 6 статьи 29-1 названного Федерального закона.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 13-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

А.Л.КОНОНОВА

1. Следует признать, что писать особое мнение по данному делу чрезвычайно трудно потому, что общая парадигма представлений о праве и демократии кажется разрушенной употреблением тех же понятий и слов в совершенно ином смысле и приданием, казалось бы, устоявшимся оценкам противоположного значения.

Можно ли представить, что повсеместная ликвидация выборов глав регионов не умаляет и не ограничивает признанные ранее избирательные права и не противоречит целям демократии и народовластия? Можно ли утверждать, что присвоение федеральной властью права диктовать субъекту Российской Федерации назначение "сверху" его высшего должностного лица "само по себе" не нарушает принципы федерализма и разделения властей, а является уравниванием основ и баланса интересов и реализует самостоятельность субъекта Российской Федерации? Можно ли говорить, что конституционный перечень полномочий Президента Российской Федерации не препятствует возможности их неограниченного расширения законом и не противоречит идее правового государства? Можно ли предположить, что текущее изменение законодательства или некий "дух времени" могут изменить смысл конституционных норм до неузнаваемости?

Это значило бы отрицание очевидного или произвольное толкование общепринятых понятий. Однако восстановление смысла и доказательство очевидного далеко выходило бы за рамки нашей задачи, поэтому приходится апеллировать к здравому рассудку.

2. Прежде всего следует отметить необоснованность прекращения Конституционным Судом проверки конституционности всех остальных, кроме статьи 18, оспариваемых положений закона, главными из которых являются возможность роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации в случае повторного отклонения предложенной кандидатуры, право назначения исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации непосредственно Президентом Российской Федерации и возможность отстранения главы региона в связи с утратой доверия Президента. Конституционный Суд мотивирует недопустимость жалоб в этой части тем, что оспариваемые нормы якобы не применялись и не могли применяться, признавая применение в конкретных делах только статьи 18.

Трудно, однако, представить, что законодательный орган не принимал бы во внимание угрозу своего роспуска, Президент не учитывал бы возможность назначения исполняющего обязанности, а кандидат, соглашаясь на это назначение, не знал бы о перспективе утраты им доверия Президента и своего отстранения в любой момент. Разве не ясно было каждому жителю субъекта Российской Федерации и региону в целом, что лишение их права выбора губернатора было применено к ним непосредственно уже в момент вступления закона в силу? Таким образом, весь этот комплекс регулирования был задействован одновременно.

Очевидно также, что порядок назначения (точнее говорить именно о назначении) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, содержащийся в статье 18, не может быть оценен с точки зрения его конституционности в отрыве от всей совокупности норм, которые представляют единую систему неразрывно связанных и взаимозависимых механизмов и процедур,

призванных, по намерению законодателя, заменить прямые выборы должностного лица населением региона. Даже если бы эти положения и не были бы оспорены в жалобах, Конституционный Суд обязан был бы оценивать рассматриваемые нормы в системе правового регулирования, как этого требует Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (статья 74), и как он это делал ранее по многим делам.

Очевидно и то, что в этом случае выводы о сбалансированности всего механизма назначения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, о его адекватности смыслу конституционных норм и принципов были бы иными. Это видно хотя бы из того, что Конституционный Суд уже высказал свое мнение по ряду оспоренных положений. Так, в Постановлении от 4 апреля 2002 года N 8-П, касающемся возможности роспуска законодательного собрания субъекта Российской Федерации и отрешения от должности его высшего должностного лица как мер федерального воздействия за нарушение Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, Конституционный Суд, оценивая действительный смысл оспариваемых положений в нормативном единстве с другими положениями рассматриваемого закона, пришел к выводу, что они не противоречат Конституции Российской Федерации и обеспечивают баланс ценностей лишь при одновременном соблюдении целого ряда гарантий от необоснованного одностороннего прекращения полномочий: при невозможности иных мер воздействия, при применении согласительных процедур, наличии конституционно значимых тяжких последствий, обязательности судебного механизма, возможности обжалования и т. д.

3. Главным и фатальным противоречием Постановления является упорное отрицание Конституционным Судом права каждого избирать и быть избранным главой исполнительной власти региона. Конституционный Суд утверждает, что такое право (Конституционный Суд называет его то правом, то правомочием, то возможностью) не закреплено в Конституции, не вытекает из ее содержания, не относится к общепризнанным правам и свободам и не является необходимым составным элементом избирательного права граждан, как и права на участие в управлении делами государства и на доступ к государственной службе.

Представляется, что это отрицание разительно не согласуется с нормами и принципами Конституции Российской Федерации, которая утверждает демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (статья 1) и соответственно этим основам признает многонациональный народ единственным источником власти, осуществляющим эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3). Права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, равный доступ к государственной службе (статья 32) как важнейшие политические права и свободы человека являются высшей ценностью (статья 2) и выражением демократии и народовластия. Они неотчуждаемы, являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (статьи 17 и 18). Прямые выборы глав администраций всех уровней и во всех территориальных единицах были предусмотрены еще законом РСФСР 1991 года. После принятия Конституции 1993 года законодательство последовательно приводилось в соответствие с конституционными стандартами демократии, и прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации были закреплены в законах об основных гарантиях избирательных прав и об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в региональных конституциях и уставах. Эти законы имеют прямую отсылку к Конституции Российской Федерации. Можно ли при этом сомневаться, что указанное право существует и вытекает из Конституции? Из указанных выше норм Конституции, из международной практики применения общепризнанных принципов и норм о правах человека, из учения о толковании

правовых норм следует, что их интерпретация правоприменителем во всяком случае не может приводить к уменьшению объема признанных прав и свобод. К сожалению, Конституционный Суд поступил иначе.

Не могут служить оправданием ликвидации выборов глав субъектов Российской Федерации примеры формирования Совета Федерации или назначения Председателя Правительства и министров. Во-первых, Совет Федерации по Конституции - представительный и законодательный орган, и Конституционный Суд, как известно, так и не рассматривал вопрос о конституционности порядка его формирования. Во-вторых, гораздо больше аналогий у главы субъекта Российской Федерации с главой государства, чем с Председателем Правительства или министрами (полномочия по формированию исполнительной власти, представительские функции, формы участия в законодательном процессе, взаимодействие с представительными органами и т. д.).

Весьма цинично, однако, было бы утверждать, что народу вполне достаточно было бы выбирать и иметь только одного представителя в исполнительной власти - Президента Российской Федерации, с тем чтобы он назначал остальных. Руководитель региона, бесспорно, является фигурой, представляющей важное значение для жизни и интересов населения, особенно (как это отмечалось в настоящем процессе) при сильном ослаблении местных парламентов и зависимости их от исполнительной власти. Новый механизм, таким образом, лишил население не только права избирать и быть избранным, но и права отстаивать свои права и интересы на региональном уровне, в том числе путем ответственности перед ним выборного лица.

4. Однако Конституционный Суд уже выразил свою позицию по этому поводу в Постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Нелишне будет процитировать ее.

Тогда Конституционный Суд утверждал, что Конституция предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти.

Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно... Избранный же законодательным собранием глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти". Итак, Конституционный Суд прямо и недвусмысленно назвал тогда конституционные основания права граждан избирать главу краевой администрации - они в основах конституционного строя и в правах и свободах граждан. Но теперь он почему-то не нашел в Конституции таких оснований вообще, хотя текст Конституции остался прежним.

Очевидно, для Конституционного Суда было самым сложным объяснить кардинальное изменение своей позиции по одному и тому же предмету, однако, по нашему мнению, это в принципе невозможно. Нормальная логика не позволяет. Так, Конституционный Суд в весьма туманных эвфемизмах намекает на некие "конкретные социально-правовые условия", на "развивающийся социально-исторический контекст", на полноту суверенитета законодателя, который "на каждом конкретном этапе развития полномочен корректировать организационно-правовой механизм достижения конституционных целей". Однако далее следует совершенно невообразимый вывод о том, что изменение законодательного регулирования способно, оказывается, изменять смысл тех или иных конституционных норм и даже их букву и дух. Аргументация Конституционного Суда, если это можно назвать так, полностью меняет общепринятые представления о верховенстве Конституции, ее соотношении с законодательством, пределах ее толкования и собственных правовых позициях Конституционного Суда, которые свободно могут меняться "в духе времени". С этой точки зрения, конечно, можно оправдать все, что угодно, но это будет за пределами права. С такой "логикой" невозможно согласиться. Так, Конституционный Суд, признавая правомочие гражданина избирать и быть избранным посредством прямых выборов на должность высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации, утверждает, что исключение этого полномочия федеральным законодателем не может рассматриваться как нарушение статей 32 и 55 Конституции Российской Федерации. Но часть 2 ее статьи 55 содержит прямой запрет законодателю издавать законы, отменяющие и умаляющие права и свободы человека и гражданина. Нельзя, но можно?

5. Оспариваемые в данном деле нормы образуют процессуальный механизм, названный "наделением полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации". К сожалению, Конституционный Суд узаконил это понятие без всякой критики. Следует признать, однако, экспертное мнение, что конструкция "наделения полномочиями" юридически непонятна и некорректна. Очевидно, что данное лицо не может "наделяться" полномочиями главы исполнительной власти, поскольку наделяющие его органы ими не обладают. Приобретаются те полномочия, которые предусмотрены его статусом и должностью. Очевидно, что в этом процессе нет и никаких элементов выбора - безальтернативные выборы назывались таковыми только при советской власти. Роль представительного органа в этом процессе предельно минимальна: он абсолютно лишен какой-либо инициативы и должен лишь утвердить предлагаемую кандидатуру под угрозой собственного роспуска или назначения временно (время это, впрочем, не ограничено точным пределом) исполняющего обязанности должностного лица.

Очевидно, что этот механизм представляет стопроцентную юридическую гарантию Президенту реализовать свою политическую волю и провести любого нужного ему кандидата. Никак не меняют это соотношение и любые другие предложения, вроде представления кандидата от выигравшей партии, поскольку последнее слово всегда остается за Президентом. Региональный парламент здесь представлен исключительно лишь для создания видимости легитимизации должностного лица субъектом Российской Федерации, а весь процесс, по сути, есть назначение должностного лица Президентом, т. е. федеральной властью. Назначенное таким образом лицо, находясь в полном подчинении центральной федеральной власти и, по сути, являясь ее агентом, не обладает никакой самостоятельностью и лишено какой бы то ни было независимости, поскольку может быть отстранено от должности волей Президента в любой момент и без объяснения причин. Ибо "утрата доверия Президента" может означать все что угодно, включая утрату лояльности, преданности, партийного единomyслия и т. д.

Собственно, этого, очевидно, и добивалась федеральная власть, и это оправдывает Конституционный Суд, прямо и откровенно называя назначенное должностное лицо элементом и звеном в единой системе государственной власти в Российской Федерации, которое находится в отношениях субординации, т. е. служебного подчинения, непосредственно с Президентом. Иными словами, самостоятельная ветвь исполнительной власти субъекта Российской Федерации просто превращается в подразделение федеральной структуры. Право Российской Федерации устанавливать для субъекта порядок формирования его исполнительного органа власти и назначать его высшее должностное лицо Конституционный Суд аргументирует тем, что, хотя это и не регламентируется непосредственно Конституцией, но якобы вытекает из таких ее положений и принципов, как государственное единство, целостность и полнота суверенитета, принадлежащего исключительно Российской Федерации, единство системы государственной власти (статья 5, часть 3) и единая система исполнительной власти (статья 77, часть 2), которые многократно повторяются в тексте Постановления.

Конституционный Суд почему-то утверждает, не обосновывая этот тезис как само собой разумеющееся, что статус высшего должностного лица и основы порядка формирования исполнительных органов субъекта Российской Федерации содержатся в понятии "общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции), т. е. относятся к предмету совместного ведения и потому регулируются федеральными законами (статья 76, часть 2, Конституции). Все это называется "уравновешиванием" демократии, суверенитета, государственной целостности и федерализма.

Однако ни демократия, ни федерализм в таком понимании духа Конституции не присутствуют. Суверенитет, целостность, единая система государственной власти и централизация управления, как известно, характерны для унитарного государства. Федерацию же отличают, как минимум, возможность ее субъектов самостоятельно, без какого-либо вмешательства центральной власти образовывать (формировать) собственные органы государственной власти и наличие взаимного разграничения предметов ведения и полномочий. Все это есть в российской Конституции и даже в аргументации Постановления Конституционного Суда, но ровно никакого влияния не оказывает на его выводы, абсолютно им противореча. Да и трудно представить, чтобы рассматриваемый механизм назначения губернаторов хоть сколько-нибудь соответствовал принципам федерализма. Если те же самые нормы Конституции, на которые ссылается Конституционный Суд, читать по-другому, то никакой единой, в смысле унитарной, системы государственной власти там не обнаружится. На самом деле речь идет о двух системах государственной власти - системе федеральных органов и системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, каждая из которых имеет собственные полномочия.

Так, статья 5 (часть 3) Конституции Российской Федерации разграничивает единство системы государственной власти по предметам ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Статья 11 в части 1 перечисляет федеральные конституционные органы государственной власти, в части 2 устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, а в части 3 говорит о разграничении предметов ведения и полномочий между этими двумя системами. Статья 77 вновь подтверждает, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (часть 1), однако единую систему исполнительной власти в Российской Федерации федеральные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют лишь в пределах ведения и полномочий Российской Федерации и по предметам совместного ведения (часть 2). Вне этих пределов субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (статья 73). Таким образом, единство это не иерархически-однородное и не всепоглощающее, а лишь частичное, ограниченное определенными пределами функциональных связей.

Из этих положений вовсе не вытекает, что федеральная власть может самостоятельно, по своему велению формировать органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации как часть, элемент или звено собственной территориальной структуры и назначать соответствующих должностных лиц. Такой вариант предусмотрен частью 1 статьи 78 Конституции только для федеральных органов исполнительной власти. На самом деле именно в этом смысле и задуман оспариваемый механизм и его оправдание, но в таком толковании он исключает всякую самостоятельность субъекта Российской Федерации, в том числе в сфере своего исключительного ведения, и не мыслим как удовлетворяющий принципам федерализма.

Представляется бездоказательным и ошибочным отнесение полномочий по формированию (образованию) исполнительных органов субъектов Российской Федерации к общим принципам организации системы органов государственной власти, т. е. к предмету совместного ведения, регулируемому федеральным законом. Сравнение разделения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов опровергает этот тезис. Так, пункт "г" части 1 статьи 71 Конституции относит к предмету ведения Российской Федерации, по крайней мере, три полномочия: а) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, б) установление порядка их организации и деятельности, в) формирование федеральных органов государственной власти. Заметим, что никаких полномочий в отношении органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе участие в их формировании федеральной власти, здесь не содержится. Пункт "н" части 1 статьи 72 к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относит лишь установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Здесь ничего не говорится о процедуре и полномочиях по их формированию. Таким образом, в силу статьи 73 Конституции формирование субъектом Российской Федерации своих органов государственной, в том числе исполнительной, власти относится к его исключительному ведению и не может подвергаться федеральному вмешательству.

Еще более сильно это подтверждает относящееся к основам конституционного строя положение части 2 статьи 11 Конституции, прямо утверждающее право субъекта Российской Федерации самому образовывать свои органы, осуществляющие государственную власть на его территории. Система этих органов, как гласит и часть 1 статьи 77, устанавливается субъектами федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации. При этом у субъекта Российской Федерации остается правомочие собственного регулирования этих вопросов за пределами общих принципов. Однако оспариваемую в настоящем деле подробно прописанную и конкретную процедуру назначения высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации, очевидно, никак нельзя отнести к общим принципам и совместить с самостоятельностью субъекта Российской Федерации в формировании собственного органа власти. Федеральный законодатель, таким образом, превысил свои конституционные полномочия и присвоил не принадлежащую ему компетенцию вопреки основам конституционного строя.

6. Не имеют конституционного обоснования и полномочия Президента Российской Федерации, как это предлагается в оспариваемой процедуре, подбирать кандидатов, назначать их на должности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, беспрепятственно и безмотивно отстранять их от должности и распускать представительные органы субъекта Российской Федерации при отклонении предложенных кандидатур.

В Конституции закреплены только два полномочия Президента в отношении субъектов Российской Федерации: возможность использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий (статья 85, часть 1) и право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в определенных ситуациях (статья 85, часть 2). В обоих случаях вопрос окончательно решается судом. Если предположить, как это делает Конституционный Суд, что не предусмотренные Конституцией полномочия Президента, поскольку он является представителем всего народа, могут быть беспрепятственно расширены федеральным законом, то зачем тогда вообще нужна Конституция?

7. В Постановлении Конституционного Суда по данному делу есть пассаж с обращением к международным пактам, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике Европейского Суда по правам человека, который призван доказать, что оспариваемый акт как бы выдерживает общепризнанные требования к демократии и народовластию и обеспечивает необходимый баланс федеральных и региональных интересов. Однако вряд ли можно найти подтверждение этому в международной практике, прежде всего потому, что для федеративных отношений это беспрецедентный случай в мире.

Весьма показательно заключение Европейской (Венецианской) комиссии "За демократию через право" о проекте (он, кстати, практически не изменился) оспариваемого федерального закона, которое, несомненно, было известно Конституционному Суду. Распространялось даже мнение, что Комиссия, якобы, подтвердила соответствие проекта европейским стандартам, однако вот что было на самом деле.

Комиссия, в частности, отметила, что законопроект очевидно и существенно уменьшает полномочия субъектов Российской Федерации самостоятельно формировать свои органы власти, он явно не

учитывает принцип, которому следуют в других европейских федеративных государствах, предусматривающий, что субъекты федерации самостоятельны в определении состава своих органов власти без вмешательства со стороны федерального уровня.

Не является обычным, что законопроект делает для любого кандидата невозможным стать главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если он не предложен Президентом Российской Федерации. Это с трудом представляется согласующимся с принципом федеративной организации государства. Баланс в этих отношениях очень сильно смещен в сторону федерального уровня. Доминирующая роль Президента в избрании и отрешении от должности главы региональной исполнительной власти без какого-либо участия парламентского органа на федеральном уровне представляется трудно совместимой с духом сотрудничества между различными уровнями власти, необходимым в федеративном государстве. Предлагаемая реформа, как дипломатично отмечает Комиссия, доходит до крайних пределов того, что еще может считаться федеративной моделью. Особую озабоченность у Комиссии вызывают последствия законопроекта для Совета Федерации, и эту озабоченность нельзя не разделить. Основные задачи Совета Федерации, отмечает Комиссия, состоят, согласно статьям 101 и 102 Конституции Российской Федерации, в контроле за деятельностью федерального правительства и, особенно, Президента. Однако половина членов Совета Федерации назначается высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, и если эти должностные лица сами назначаются Президентом и могут быть отрешены им от должности в любой момент в случае утраты доверия, то тогда этих членов Совета Федерации, назначенных исполнительной властью, нельзя считать достаточно независимыми для значимого наблюдения и контроля за федеральным правительством и Президентом. В этом случае возникает вопрос о совместимости этого состава Совета Федерации с принципом разделения властей, признанным в статье 10 российской Конституции.

Согласно выводу Венецианской комиссии в России имеет место устойчивая тенденция к укреплению центральной власти без изменения текста Конституции. Риск подобного конституционного развития вне текста Конституции состоит в том, что в итоге нормативная сила Конституции может уменьшиться.

Аналогичные выводы содержатся и в резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы от 22 июня 2005 года о выполнении Российской Федерацией своих обязательств. Ассамблея полагает, что пакет реформ, внесенный с целью усиления "вертикали власти", является причиной серьезной озабоченности, поскольку во многих отношениях подрывает систему сдержек и противовесов, необходимую для нормального функционирования любой демократии, что совершенно несовместимо с основным демократическим принципом разделения властей.

И чтобы уже окончательно все было понятно с оценкой оспариваемого закона с точки зрения стандартов западной демократии, приведем мнение известного немецкого конституционалиста Отто Люттерхандта. Представим себе, пишет он, что в целях борьбы с международным терроризмом посредством укрепления внутреннего единства и централизации исполнительной власти президент США внес бы в Конгресс закон о том, что губернаторы штатов больше не будут избираться народом, а по его представлению будут утверждаться региональными парламентами. Если же это не происходит, то президент имеет право распустить парламент и назначить губернатора самостоятельно, а также может отказать ему в доверии и принудить к уходу в отставку. Реакция американской общественности в этом случае, пишет Люттерхандт, была бы предсказуемой. Такая инициатива была бы оценена как массированная атака президента на Конституцию, федеративное устройство страны, как явная политика президента использовать страх общественности для укрепления собственной власти. Конгресс бы единогласно отклонил такой законопроект, начал бы процедуру импичмента и принудил бы президента к добровольной отставке. Некоторые люди высказали бы предположение, что президент потерял разум и ему нужно лечиться. Не сильно бы отличалась и реакция в Федеративной Республике Германии, если бы такая инициатива исходила от

федерального правительства. Отставка канцлера была бы запрограммирована. До включения в этот процесс конституционного суда дело даже бы не дошло. Такие инициативы рассыпались бы в самом начале, более того, и в США и в ФРГ они политически просто немыслимы.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

В.Г.ЯРОСЛАВЦЕВА

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года N 13-П признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации положения, содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 11 декабря 2004 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которым гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Полагаю, что названные положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (части 1 и 2), по следующим основаниям.

1. Российская Федерация является демократическим, федеративным и правовым государством (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации). Согласно Конституции Российской Федерации единственный источник власти в Российской Федерации - ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 и 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы публичной власти и участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Эти права признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1).

Народовластие, таким образом, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

Конституционные основы института свободных выборов как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти конкретизированы в Федеральном законе от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), устанавливающим принципы, порядок назначения, подготовки и проведения свободных выборов.

Так, в его преамбуле указывается, что демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие

в референдуме.

В названном Федеральном законе особо подчеркивается, что избирательные права граждан - конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, данным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации (пункт 28 статьи 2).

Из приведенных положений следует, во-первых, что народ является именно активным субъектом (а не бессловесным объектом) конституционных правоотношений, обязанной стороной в которых выступают государство, его органы и должностные лица, включая Президента Российской Федерации. Во-вторых, государственная власть - это власть, учреждаемая народом, действующая от имени и в интересах народа, что прямо закреплено в Конституции Российской Федерации. Так, согласно ее статье 18, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

При этом следует иметь в виду, что никакие представительные и выборные институты не могут действовать помимо Конституции Российской Федерации и свободного волеизъявления граждан и что посягательство на конституционную волю избирателей не позволено никому, в противном случае подобные действия могут рассматриваться как нарушение конституционного принципа народовластия, прав и свобод человека и гражданина. Тем более, что по своей сути избирательные права являются разновидностью политических конституционных прав граждан, посредством которых непосредственно происходит реализация народовластия в Российской Федерации, где каждый гражданин выступает в качестве активного участника в формировании органов государственной власти.

Таким образом, народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства.

2. Как известно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (статья 4, часть 1); Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие; Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (статья 4, части 1 и 2; статья 15, части 1 и 2); федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3).

В связи с этим, по смыслу статей 5 (часть 3), 10, 11 (части 1 и 2), 72 (пункт "н" части 1), 77 (части 1 и 2) и 78 (часть 2) Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель вправе устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе составляющие нормативно-правовую основу взаимоотношений органов государственной власти внутри соответствующей системы, органов законодательной и исполнительной власти в рамках разделения властей на уровне

субъекта Российской Федерации, порядка формирования этих органов, в частности порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

При этом принцип народовластия как существенный и неотъемлемый элемент основ конституционного строя Российской Федерации является действующим в силу прямого действия Конституции Российской Федерации (статья 15) как при установлении общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и при формировании этих органов. В силу этого народовластие, реализуемое посредством свободных выборов, осуществляется не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации, так как многонациональный народ Российской Федерации, соединенный общей судьбой на своей земле, признал необходимость достижения таких фундаментальных целей, как утверждение прав и свобод человека, незыблемости демократической основы России, возрождение ее суверенной государственности и сохранение исторически сложившегося государственного единства (Преамбула Конституции Российской Федерации). Ведь народовластие не теряет и не может потерять свои качества как власти народа, реализуемой посредством свободных выборов, ни при формировании органов государственной власти Российской Федерации, ни при формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из положения преамбулы Конституции Российской Федерации об ответственности многонационального народа России за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, в Постановлении от 18 января 1996 года сформулировал правовую позицию о фундаментальности такой основы конституционного строя, как народовластие, утверждая тем самым незыблемость демократической основы Российской Федерации. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что Конституция Российской Федерации не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако в статье 3 (часть 2) предусматривает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. По смыслу этой статьи Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 32, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" называет в числе избираемых гражданами должностных лиц главу исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 2).

Порядок формирования исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривается в большинстве принятых уставов субъектов Российской Федерации. В Уставе Алтайского края (статья 83 в редакции от 2 октября 1995 года) установлено иное: главу администрации избирает Законодательное Собрание; им может быть избран гражданин Российской Федерации, отвечающий предусмотренным требованиям. Тем самым Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе

определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах.

3. Введенный Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 11 декабря 2004 года) порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предусматривает участие в данной процедуре Президента Российской Федерации, предлагающего кандидатуру на соответствующую должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимающего решение о наделении (или об отказе в наделении) полномочиями представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры. При этом с целью учета интересов субъектов Российской Федерации названный Федеральный закон - по смыслу пунктов 1 и 2 его статьи 18 во взаимосвязи с пунктом 4-1 статьи 9 - предполагает необходимость согласования позиций Президента Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; на Президента Российской Федерации перед внесением предложения о кандидатуре возлагается обязанность проведения соответствующих консультаций, в которых могут участвовать как законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, так и политические партии. Однако внешне "демократичная" декоративность нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может скрыть основной цели преобразований - отторжение народа от свободных выборов указанного должностного лица, что прямо противоречит принципу народовластия, так как в закрепленной в данном Федеральном законе "схеме" наделения полномочиями должностных лиц народ как самостоятельный субъект конституционных правоотношений отсутствует.

Кроме того, полномочие Президента Российской Федерации вносить кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Конституцией Российской Федерации не предусмотрено. При таких обстоятельствах только народ как носитель власти посредством референдума мог бы решить вопрос о наделении Президента Российской Федерации указанными полномочиями или принять решение о свободных выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако мнение народа было проигнорировано, и потому предоставленное Президенту Российской Федерации полномочие противоречит Конституции Российской Федерации.

Более того, народ посредством прямого волеизъявления не наделил полномочиями законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации по утверждению представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры. В отсутствие мандата народа эти органы, по существу, были наделены полномочиями "коллегии выборщиков", решение которой подменяет собой прямое волеизъявление избирателей. При этом внесенная Президентом Российской Федерации безальтернативная кандидатура просто обречена быть утвержденной, так как в противном случае (при несогласии с представленной кандидатурой) законодательный (представительный) орган может быть распущен. При таких обстоятельствах о каком свободном волеизъявлении даже новоявленной "коллегии выборщиков" может идти речь, если они голосуют за кандидатуру под страхом роспуска?

Таким образом, ныне действующий порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (части 1 и 2).

В заключение хотелось бы выразить озабоченность тем обстоятельством, что государство, создаваемое на основе "управляемой" демократии и "властной" вертикали, о чем свидетельствует и новый порядок наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации, все больше преобразуется в "мегамашину", т. е. в общество, которое, включая всех своих членов, уподобляется огромной централизованно управляемой машине. Однако при всей своей привлекательности государство-"мегамашина" с неизбежностью обречено на саморазрушение, в основе которого лежит отторжение народа от власти, сопровождающееся приходом к управлению "мегамашиной" любого, кому будет "даровано" право доступа к ней на многочисленных уровнях бюрократической администрации.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: мы сознательно участвуем в подобном эксперименте или действуем как всегда - "не ведая, что творим"?

Термин "мегамашина" был введен американским философом Л.Мэмфордом.
