

По делу о проверке конституционности Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", постановления Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР"

Постановление · № 13-П · от 03.06.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", постановления Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР"

3 июня 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, заместителя Председателя Н. В. Витрука, секретаря Ю. Д. Рудкина, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева, с участием В. Д. Гуслянникова, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, и его представителей - В. П. Нарезного, Н. Н. Белокобыльского, А. Ф. Малого и И. Г. Дудко; представителя Верховного Совета Российской Федерации, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, В. Г. Вишнякова; представителей Верховного Совета Мордовской ССР как стороны, принявшей соответствующие нормативные акты, Н. В. Бирюкова и В. Г. Вишнякова; представителей Президента Российской Федерации как стороны, издавшей соответствующий нормативный акт, А. Я. Сливы и С. М. Шахрая, руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, статьей VI Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными

органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, пунктами 3 и 4 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", постановления Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года N 430 "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР". Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явились ходатайство народных депутатов Российской Федерации и ходатайство В. Д. Гусянникова, избранного в 1991 году Президентом Мордовской ССР, с требованием признать не соответствующими Конституции Российской Федерации названные Закон и постановления Верховного Совета Мордовской ССР, а также ходатайство Верховного Совета Российской Федерации с требованием признать не соответствующим Конституции Российской Федерации названный Указ Президента Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела, согласно частям первой, второй и третьей статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти нормативные акты в целом или в отдельных частях Конституции Российской Федерации с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, закрепленного Конституцией разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации.

Исходя из общности содержания актов, единства предмета правового регулирования, руководствуясь частью четвертой статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд соединил указанные ходатайства в одном производстве.

Заслушав выступление судьи-докладчика А. Л. Кононова, объяснения сторон, показания экспертов, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, у с т а н о в и л:

1. Законом Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов Президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" из Конституции республики исключена глава "Президент Мордовской ССР" (статьи 110 - 118-1) и введена глава "Совет Министров - Правительство Мордовской ССР" (статьи 110-117), а также изменена редакция ряда других статей Конституции.

Согласно статье 78 Конституции Российской Федерации республика в составе Российской Федерации обладает на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 года и Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации не относят установление системы государственных органов республик ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и республик в ее составе.

В силу этого республика вправе самостоятельно решать вопросы установления и изменения системы

своих государственных органов власти при условии соблюдения требований Конституции Российской Федерации. Это не противоречит статье 132-1 Конституции Российской Федерации, определяющей, что глава исполнительной власти (Президент) республики является ее высшим должностным лицом и входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Данная норма, а также положения статей, содержащихся в главах 15-1 и 16 Конституции Российской Федерации, допускают возможность установления различных форм организации исполнительной власти, включая введение института президента республики. В соответствии со статьей 132-2 Основного Закона России полномочия, порядок избрания и деятельности главы исполнительной власти (Президента) республики определяются Конституцией и законами республики в составе Российской Федерации. Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" не нарушает основополагающих конституционных принципов, поскольку вводит в Конституцию Мордовской ССР такие институты и нормы, которые соответствуют Конституции Российской Федерации.

Верховный Совет Мордовской ССР учредил институт президента без вынесения этого вопроса на всенародное голосование (референдум), в силу чего и упразднение данного института не требовало прямого волеизъявления народа, и, следовательно, принцип народовластия нарушен не был. Приняв названный Закон, Верховный Совет Мордовской ССР осуществил свое право на внесение изменений и дополнений в Основной Закон республики.

Законом не нарушен и принцип федерализма, поскольку упразднение постов президента и вице-президента республики в составе Российской Федерации не относится к ведению Федерации, не является и предметом совместного ведения федеральных и республиканских органов. В равной мере нельзя признать, что этим разрушается единая система исполнительной власти Российской Федерации. Изменение структуры республиканской исполнительной власти является правом республики, закрепленным Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором как ее составной частью; при этом исполнительная власть республики продолжает оставаться в единой системе исполнительной власти Российской Федерации.

Рассмотрение во взаимосвязи норм Конституции Российской Федерации и Федеративного договора приводит к выводу, что Верховный Совет Мордовской ССР, приняв рассматриваемый Закон, действовал в пределах своих полномочий, не нарушил компетенции федеральных органов государственной власти и закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и входящими в ее состав республиками.

2. Постановлением Верховного Совета Мордовской ССР "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" определяется время введения в действие названного Закона, объявляются прекращенными полномочия президента и вице-президента Мордовской ССР, устанавливается размер пособий в связи с прекращением полномочий этих должностных лиц республики, а также поручается Правительству Мордовской ССР выполнять свои обязанности до формирования Совета Министров Мордовской ССР, возлагается исполнение обязанностей Председателя Совета Министров - Правительства республики на конкретное лицо.

Названные в постановлении Верховного Совета Мордовской ССР предметы правового регулирования в соответствии с Федеративным договором относятся к исключительному ведению Мордовской ССР. Поэтому оценка его конституционности выходит за пределы полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, который, согласно части третьей статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, проверяет конституционность законов и других нормативных актов высших государственных органов республик в составе Российской Федерации исключительно с точки зрения их соответствия закрепленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов

ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации на основании пункта 1 части первой и части второй статьи 62 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации производство по делу в части, касающейся проверки конституционности постановления Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР", прекращает до его рассмотрения в порядке, установленном законодательством Мордовской ССР.

3. 8 апреля 1993 года Президент Российской Федерации издал Указ N 430 "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР", которым решения Верховного Совета Мордовской ССР об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР признаны противоречащими принципам народовластия и разделения властей, установленной Конституцией Мордовской ССР процедуре отрешения Президента и вице-президента республики от должности, а также нарушающими Конституцию Российской Федерации и вторгающимися в предмет ведения Российской Федерации, посягающими на единство системы исполнительной власти Российской Федерации. Согласно данному Указу до разрешения в надлежащем порядке вопроса о конституционности решений Верховного Совета Мордовской ССР об упразднении постов Президента и вице-президента избранный Президент Мордовской ССР и возглавляемое им Правительство исполняют свои обязанности в соответствии с законом, а федеральные органы исполнительной власти оказывают необходимое содействие Президенту и Правительству Мордовской ССР в осуществлении ими своих полномочий.

Подтверждая на 8 апреля 1993 года полномочия Президента Мордовской ССР, Указ Президента Российской Федерации до момента вступления в силу Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" соответствовал Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем согласно статье 121-5 Конституции Российской Федерации к полномочиям Президента Российской Федерации не относится оценка конституционности законов, принятых в республиках в составе Российской Федерации. Президент Российской Федерации не наделен также правом приостанавливать действие законов республик в составе Российской Федерации.

Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации не соответствует статье 3 Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип разделения властей. При этом Президент вмешался в компетенцию не только законодательной, но и судебной власти, дав оценку степени соответствия Закона Мордовской ССР Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, согласно статье 81-5 Конституции Российской Федерации и статье VI Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, федеральные органы государственной власти не могут издавать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Рассматриваемый Указ вошел в противоречие со статьей 121-8 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что Президент Российской Федерации издает указы по вопросам, отнесенным к его ведению, которые не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации. В случае такого противоречия действует норма Конституции, закона Российской Федерации.

По смыслу пункта "г" части первой статьи 72, статей 78, 132, 132-2 Конституции Российской Федерации, части первой статьи III Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, определение полномочий, структуры, порядка избрания, и деятельности органов государственной власти республик в составе Российской

Федерации - прерогатива самих республик.

Таким образом, пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года N 430 "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 78, 121-5 и 121-8, статьям I, II и III Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, статьей 58, частью второй статьи 62 и статьей 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" соответствующим Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.
2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности постановления Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" с точки зрения его соответствия закрепленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации, до его рассмотрения в порядке, установленном законом Мордовской ССР.
3. Признать пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года N 430 "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР" с момента вступления в силу Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 78, 121-5 и 121-8, статьям I, II, III Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, с точки зрения закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации.
4. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.
5. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения, а также в "Российской газете".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю. Д. Рудкин

N 13-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
А. Л. КОНОНОВА

по делу о проверке конституционности Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года

"Об упразднении постов Президента и вице-президента

Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений

в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР",

постановления Верховного Совета Мордовской ССР

от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие

Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов

Президента и вице-президента Мордовской ССР и

о внесении изменений и дополнений в Конституцию

(Основной закон) Мордовской ССР", Указа Президента

Российской Федерации от 8 апреля 1993 года

"Об обеспечении единства системы исполнительной

власти Российской Федерации на территории

Мордовской ССР"

Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении по настоящему делу необоснованно сузил основания к рассмотрению ходатайства о проверке конституционности нормативных актов Мордовской ССР, сведя их лишь к проверке соответствия Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Статья 165-1 Конституции Российской Федерации не предусматривает подобного ограничения.

Следствием такого подхода явился отказ Конституционного Суда констатировать наличие не только нарушений целого ряда конституционных норм, но и совершенно явного отступления от незыблемых основ конституционного строя Российской Федерации.

1. Анализ исследованных в судебном заседании фактов и представленных документов показывает, что Президент Мордовской ССР был избран гражданами республики в соответствии со статьей 132-1 Конституции Российской Федерации и статьей 113 Конституции Мордовской ССР (в редакции, действовавшей до 7 апреля 1993 года) сроком на 5 лет.

Вопрос об отзыве Президента в соответствии со статьей 117 Конституции Мордовской ССР (в той же редакции) мог быть решен только гражданами Мордовской ССР путем голосования, назначенного Верховным Советом Мордовской ССР большинством в две трети голосов по заключению Конституционного Суда в случае нарушения Президентом Конституции и законов Мордовской ССР, а также данной им присяги.

Упразднив пост Президента, избранного народом республики, и прекратив его полномочия задолго до истечения их срока и вопреки процедуре, определенной Конституцией, Верховный Совет Мордовской ССР выразил полное пренебрежение к народному волеизъявлению. Тем самым была нарушена одна из незыблемых основ конституционного строя - народовластие, закрепленная частью второй статьи 1 Конституции Российской Федерации. В соответствии с этим принципом непосредственное волеизъявление граждан обладает приоритетом перед решением представительных органов.

Верховный Совет Мордовской ССР, ликвидировав такие самостоятельные институты исполнительной власти, как Президент и возглавляемое им Правительство, перераспределив их полномочия в свою пользу (по Закону от 7 апреля 1993 года Верховный Совет Формирует полностью подотчетный и подконтрольный ему Совет Министров - Правительство и обладает правом его роспуска), нарушил равновесие властей, восстановил прежнюю модель взаимоотношений органов исполнительной и

законодательной власти, не совместимую с другим основополагающим принципом, закрепленным частью второй статьи 1 и частью первой статьи 3 Конституции Российской Федерации, - принципом разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Кроме того, была нарушена статья 1 Закона Российской Федерации "О защите конституционных органов власти в Российской Федерации".

В нарушение принципа федерализма, закрепленного частью второй статьи 1 Конституции Российской Федерации, а также принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением, закрепленного в части первой статьи 3 Конституции Российской Федерации, рассматриваемый Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года в ряде своих положений вторгся в сферу федеральных полномочий, установленных пунктами "а", "в", "г" части первой и частью второй статьи 72 Конституции Российской Федерации, пунктами "а", "в", "г" части первой статьи I и статьей II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, а также в сферу совместного ведения, установленную пунктами "а", "б" части первой, частями второй и третьей статьи 81-1 Конституции Российской Федерации и соответственно пунктами "а", "б" части первой, частями второй и третьей статьи II указанного Договора. Были нарушены и другие нормы Конституции Российской Федерации.

Так, часть вторая статьи 72 и часть первая статьи 79 Конституции Российской Федерации устанавливают, что органы власти республик в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией, Российской Федерации и Федеральными законами.

Конкретная форма такого участия установлена статьей 132-1 Конституции Российской Федерации, согласно которой глава исполнительной власти (Президент) республики в составе Российской Федерации с момента его избрания является высшим должностным лицом республики, входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, возглавляемую Президентом Российской Федерации, и выступает гарантом прав и свобод личности, соблюдения Конституции и законов Российской Федерации, Конституции и законов республики в составе Российской Федерации, защищает суверенитет, экономические и политические интересы Российской Федерации и республики в составе Российской Федерации.

Вышеуказанные полномочия были закреплены частью первой статьи 111 Конституции Мордовской ССР (в редакции, действовавшей до 7 апреля 1993 года) именно за Президентом республики и содержались также в тексте присяги Президента, утвержденной Законом Мордовской ССР от 25 октября 1991 года "Об учреждении поста Президента Мордовской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР".

Ликвидировав институт Президента и соответственно высшего должностного лица республики, Верховный Совет Мордовской ССР Законом от 7 апреля 1993 года нарушил единую систему исполнительной власти Российской Федерации, возглавляемую Президентом Российской Федерации, и полностью устранил из компетенции какого-либо должностного лица республики и ее исполнительной власти осуществление Федеральных и совместных полномочий, установленных статьей 132-1 Конституции Российской Федерации.

Статья 132-2 Конституции Российской Федерации относит к компетенции республик в составе Российской Федерации определение полномочий, порядка избрания и деятельности глав исполнительной власти (Президентов) республик. Однако само конституирование этого института, определение его места в общей системе исполнительной власти Российской Федерации и республик в ее составе осуществляется в соответствии с Основным Законом Российской Федерации (статьи 132-1, 133, 134).

Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года вопреки статьям 132-2, 133 и 134 Конституции Российской Федерации изменил также порядок избрания главы исполнительной власти, Совета Министров - Правительства республики и объем их полномочий.

Так, вместо избрания главы исполнительной власти (Президента), о котором говорит статья 132-2 Конституции Российской Федерации, рассматриваемый Закон предусматривает назначение главы исполнительной власти - Председателя Совета Министров - Правительства Мордовской ССР Верховным Советом (статья 110-1).

Им же Формируется Совет Министров республики (статья 110 Закона), хотя статья 133 Конституции Российской Федерации (в редакции от 1 ноября 1991 года, вступившей в силу в Мордовской ССР с момента избрания Президента Мордовской ССР) предусматривает формирование Совета Министров республики в составе Российской Федерации Президентом.

Вопреки статье 134 Конституции Российской Федерации в редакции, вступившей в силу в Мордовской ССР с момента избрания ее Президента, Закон не предусматривает возможности издания Советом Министров постановлений и распоряжений, в частности, на основе и во исполнение указов главы исполнительной власти (Президента) республики.

Таким образом, Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов Президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" и постановление Верховного Совета Мордовской ССР о порядке введения в действие этого закона не соответствуют части второй статьи 1, части первой статьи 3, статье 47, части второй статьи 72, части первой статьи 79, статьям 132-1, 132-2, 133 и 134 Конституции Российской Федерации, пунктам "а", "в", "г" части первой статьи I, пунктам "а", "б" части первой статьи II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации.

2. Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года не устанавливает каких-либо норм, а содержит организационно-распорядительные предписания, действующие "до разрешения в надлежащем порядке вопроса о конституционности решений Верховного Совета Мордовской ССР". Возглавляя единую систему исполнительной власти Российской Федерации, в которую входят главы исполнительной власти (Президенты) республик, Президент Российской Федерации не может оставаться безучастным к организации этой власти на всех ее уровнях, к изменениям в ее системе. Реорганизация исполнительной власти в республике затрагивает интересы и полномочия федерации и требует согласования с федеральными органами власти.

Полагая, что Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года противоречит Конституции Российской Федерации, конституционным принципам народовластия и разделения властей, Президент Российской Федерации, на которого возложена обязанность соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, должен был указать на имеющиеся, по его мнению, нарушения Конституции Российской Федерации и предпринять необходимые меры. Изложенные в Указе оценки и меры не противоречат Конституции Российской Федерации, рассчитаны на ограниченный период времени. Президент Российской Федерации своим Указом не приостанавливал действие Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года, хотя предусмотренные им меры фактически направлены на неисполнение Закона республики до разрешения вопроса о его конституционности в надлежащем порядке. В данном случае Президент Российской Федерации следовал своим конституционным обязательствам уважать и охранять права народов Российской Федерации, что вытекает из статьи 121-4 Конституции Российской Федерации.

Положения пункта 2 Указа от 8 апреля 1993 года о поручениях федеральным органам исполнительной власти обусловлены статусом Президента Российской Федерации как главы исполнительной власти, его полномочиями руководить деятельностью Совета Министров Российской Федерации, издавать указы, обязанностью Совета Министров Российской Федерации издавать акты

на основе и во исполнение, в частности, указов Президента Российской Федерации, подчиненностью республиканских министерств и государственных комитетов Российской Федерации Совету Министров Российской Федерации.

Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года не противоречит Конституции Российской Федерации.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

Н. В. ВИТРУКА

по делу о проверке конституционности Закона Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года

"Об упразднении постов Президента и вице-президента

Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений

в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР",

постановления Верховного Совета Мордовской ССР

от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие

Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов

Президента и вице-президента Мордовской ССР и

о внесении изменений и дополнений в Конституцию

(Основной Закон) Мордовской ССР", Указа Президента

Российской Федерации от 8 апреля 1993 года

"Об обеспечении единства системы исполнительной

власти Российской Федерации на территории

Мордовской ССР"

7 апреля 1993 года Верховный Совет Мордовской ССР принял Закон, который существенно изменил

Конституцию Мордовской ССР. Законом упраздняются посты Президента и вице-президента

Мордовской ССР, учрежденные Законом Мордовской ССР от 25 октября 1991 года "Об учреждении

поста Президента Мордовской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной

Закон) Мордовской ССР", в связи с чем из Конституции Мордовской ССР исключается глава 12

"Президент Мордовской ССР" (статьи 110 - 118-1) и заменяется новой главой "Совет Министров -

Правительство Мордовской ССР" (статьи 110-117), а также соответственно изменяется редакция

ряда статей Конституции Мордовской ССР.

Постановлением Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года названный Закон

вводится в действие с момента принятия, объявляются прекращенными полномочия Президента В.

Д. Гусянникова и вице-президента В. П. Нарезного, а Правительству поручается исполнять свои

обязанности до формирования Совета Министров - Правительства Мордовской ССР.

8 апреля 1993 года Президент Российской Федерации издал Указ "Об обеспечении единства системы

исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР", в котором

установил, что впредь до разрешения вопроса о конституционности решений Верховного Совета

Мордовской ССР Президент и возглавляемое им Правительство Мордовской ССР исполняют

обязанности, закрепленные Законом Мордовской ССР от 25 октября 1991 года об учреждении поста

Президента Мордовской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию республики.

В соответствии с частью первой статьи 72 и статьей 78 Конституции Российской Федерации, частью

первой статьи I и частью первой статьи III Договора о разграничении предметов ведения и

полномочий между Федеральными органами государственной власти Российской Федерации и

органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (далее - Федеративный

договор) суверенные республики в составе Российской Федерации, обладая всей полнотой

государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, вопрос

об установлении системы государственных органов решают самостоятельно. Вместе с тем в Конституции Российской Федерации содержится раздел VI "Высшие органы государственной власти и управления республики в составе Российской Федерации" (главы 15, 15-1, 16). Нормы данного раздела определяют систему высших органов представительной и исполнительной власти республик, некоторые функции глав исполнительной власти республик - Президентов, решают ряд вопросов образования и деятельности Советов Министров республик и др. Следовательно, установление системы государственных органов Мордовской ССР как республики в составе Российской Федерации не является исключительной прерогативой Мордовской ССР. Такое установление прежде всего не должно противоречить закреплённому Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, входящими в её состав, незыблемым основам конституционного строя Российской Федерации и принципам, на которых основана система государственной власти в России. К их числу следует отнести принципы народовластия, уважения прав и свобод человека и гражданина, республиканской формы правления, разделения властей, федерализма, верховенства Конституции Российской Федерации в сочетании с Федеративным договором.

Учреждение поста Президента в Мордовской ССР нельзя рассматривать в отрыве от факта состоявшихся выборов Президента Мордовской ССР В. Д. Гуслянникова как акта народовластия, свободного волеизъявления избирателей Мордовской ССР на основе части второй статьи 1, части второй статьи 2 Конституции Российской Федерации, статей 2 и 113 Конституции Мордовской ССР. Поэтому юридически некорректно давать этим фактам конституционно-правовую оценку в отдельности, независимо друг от друга.

Президент Мордовской ССР В. Д. Гуслянников был избран в полном соответствии с Конституцией Мордовской ССР и избирательным законом путем всенародного голосования. Голосуя на выборах, избиратели знали, что они избирают Президента сроком на 5 лет, в течение которых он может быть смещен со своей должности только в случаях и в порядке, установленных Конституцией Мордовской ССР. В числе этих случаев в Конституции Мордовской ССР нет указания на упразднение поста Президента.

Упразднение поста Президента Мордовской ССР в период срока действия полномочий законно избранного Президента нарушает принцип народовластия, властные прерогативы народа Мордовской ССР, поскольку оно осуществлено Верховным Советом Мордовской ССР, воля которого не может противоречить явно выраженной воле народа. Законодательная власть в лице Верховного Совета Мордовской ССР, состоящего из представителей народа, лишила народ его мандата, ликвидировала один из высших государственных органов, непосредственно избранный народом. Тем самым Верховный Совет Мордовской ССР злоупотребил своим правом, нарушив конституционный принцип народовластия. Это реальное противоречие между волей народа и волей его представителей в Верховном Совете Мордовской ССР разрешено односторонне, юридически некорректно, без учета действия принципов и норм Конституции Российской Федерации и Конституции Мордовской ССР.

Упразднив пост Президента и прекратив полномочия Президента Мордовской ССР В. Д. Гуслянникова, Верховный Совет Мордовской ССР нарушил также конституционный принцип разделения властей, закреплённый частью первой статьи 3 Конституции Российской Федерации. Учредив Законом от 25 октября 1991 года посты Президента и вице-президента с соответствующими полномочиями, в том числе в отношениях с парламентом, Правительством, Верховный Совет Мордовской ССР практически ввел в действие принцип разделения властей, создал систему уравнивания законодательной и исполнительной властей. Законом же от 7 апреля 1993 года Верховный Совет Мордовской ССР восстановил советскую модель организации государственной власти в полном объеме, всевластие Верховного Совета.

В связи с упразднением поста Президента Мордовской ССР его полномочия как высшего должностного лица и главы исполнительной власти в республике, имевшего правовые средства воздействия на парламент, переданы в основном Совету Министров - Правительству Мордовской ССР как исполнительному органу Верховного Совета, в полном объеме ответственному перед ним, а также Председателю Верховного Совета и Президиуму Верховного Совета этой республики. Всякая система сдержек относительно действий Верховного Совета снята. Если ранее согласно статье 115 Конституции Мордовской ССР Президент республики вправе был не позднее чем в двухнедельный срок возвратить закон со своими возражениями в Верховный Совет для повторного обсуждения и голосования, мог внести изменения в состав Правительства и т. д., то по Закону об упразднении поста Президента Председатель Совета Министров Мордовской ССР, не являясь высшим должностным лицом государства, такими полномочиями в качестве главы исполнительной власти не наделен.

Упразднив пост Президента, Верховный Совет Мордовской ССР нарушил конституционный принцип уважения прав и свобод человека и гражданина, а именно, как уже отмечалось выше, он нарушил прежде всего право граждан на осуществление прямого народовластия в виде выборов, а также закрепленное статьей 47 Конституции Российской Федерации и статьей 42 Конституции Мордовской ССР право граждан на участие в управлении делами общества и государства.

К числу полномочий Президента Конституция Мордовской ССР отнесла полномочия по обеспечению прав и свобод граждан Мордовской ССР (статья 115). Президент по Конституции Мордовской ССР выступает гарантом прав и свобод личности в Мордовской ССР, соблюдения Конституции и законов Мордовской ССР (часть первая статьи 111). Иными словами, Президент призван обеспечивать и защищать в Мордовской ССР права и свободы не только своих граждан, но и иностранных граждан и лиц без гражданства.

После упразднения поста Президента названными выше полномочиями не наделен ни Председатель Верховного Совета Мордовской ССР, ни Председатель Совета Министров - Правительства Мордовской ССР. Таким образом, граждане Мордовской ССР, иностранные граждане и лица без гражданства в Мордовской ССР лишаются одного из важных правовых институтов в системе обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, Конституцией Мордовской ССР, гарантированных международными пактами о правах человека.

Оспариваемое решение Верховного Совета Мордовской ССР нарушает конституционный принцип федерализма, прежде всего, с позиции разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик, входящих в Российскую Федерацию. Незыблемые основы конституционного строя Российской Федерации, общие положения Конституции Российской Федерации и Федеративного договора относительно устройства высших государственных органов не могут быть игнорированы суверенными республиками, так как Основной Закон республики должен соответствовать Конституции Российской Федерации и учитывать особенности данной республики. Обеспечение такого соответствия относится к совместному ведению Российской Федерации и Мордовской ССР (см. статью 78, пункт "а" части первой статьи 81-1 Конституции Российской Федерации, пункт "а" части первой статьи II Федеративного договора). В силу этого, имея намерение существенно изменить систему высших государственных органов, отклоняющуюся от Конституции Российской Федерации, Верховный Совет Мордовской ССР должен был согласовать свое намерение с соответствующими высшими Федеральными органами, в том числе с Президентом Российской Федерации.

Такой порядок определяется и тем, что с момента избрания Президента Мордовской ССР на территории республики вступили в силу положения статей 132-1 - 134 Конституции Российской Федерации в редакции от 1 ноября 1991 года о Президенте как высшем должностном лице и главе исполнительной власти в республике, о его вхождении в единую систему исполнительной власти

Российской Федерации, возглавляемую Президентом Российской Федерации, о том, что Президент республики возглавляет и формирует Правительство республики, что последнее издает свои акты на основе и во исполнение, в частности, указов Президента республики.

Согласно части второй статьи 132-1 Конституции Российской Федерации глава исполнительной власти (Президент) республики в составе Российской Федерации входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, возглавляемую Президентом Российской Федерации, и выступает гарантом прав и свобод личности, соблюдения Конституции и законов Российской Федерации, Конституции и законов республики в составе Российской Федерации, защищает суверенитет, экономические и политические интересы Российской Федерации и республики в составе Российской Федерации. Естественно, после упразднения поста Президента в Мордовской ССР Председатель Совета Министров республики как глава исполнительной власти не наделен такими полномочиями, которые были предусмотрены для Президента Мордовской ССР. В итоге упразднение Верховным Советом Мордовской ССР поста Президента республики разрушает единство системы исполнительной власти Российской Федерации, возглавляемой Президентом Российской Федерации, что затрудняет либо делает невозможным осуществление органами исполнительной власти республики федеральных полномочий, предусмотренных статьей 72 Конституции Российской Федерации, на территории Мордовской ССР, которые согласно Конституции Российской Федерации должны осуществляться в пределах и формах, установленных Конституцией и федеральными законами (часть вторая статьи 72 Конституции Российской Федерации, часть вторая статьи 1 Федеративного договора). Речь идет об осуществлении полномочий по реализации таких конституционных функций федеральной власти, как контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, защита прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, экономических и политических интересов Российской Федерации.

Еще одна очень важная сфера отношений, которая относится к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, - это круг отношений, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств (пункт "б" части первой статьи II Федеративного договора). В силу этого одностороннее принятие Верховным Советом Мордовской ССР решения об упразднении поста Президента, являвшегося, как уже отмечалось, согласно Конституции Мордовской ССР гарантом прав и свобод личности в Мордовской ССР и призванного обеспечивать права и свободы граждан Мордовской ССР, нарушает закрепленное Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Мордовской ССР, является вторжением в сферу ведения Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, издавая 8 апреля 1993 года Указ "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР", действовал в полном соответствии со своими полномочиями, предусмотренными Конституцией Российской Федерации и направленными на то, чтобы соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов Российской Федерации (статьи 121-1, 121-4 Конституции Российской Федерации). Изданием Указа Президент Российской Федерации не преследовал цели приостановить действие Закона Мордовской ССР об упразднении поста Президента Мордовской ССР, так как его действие прекращается с момента разрешения дела о конституционности названного Закона в порядке, предусмотренном Конституциями и законами Российской Федерации и Мордовской ССР.

На основании изложенного и в соответствии со статьями 58 и 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации прихожу к выводу, что Закон Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "Об упразднении постов Президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" с точки зрения закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между

Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации не соответствует статьям 1, 2, 3, 47, 72, 132-1, 133, 134 Конституции Российской Федерации; постановление Верховного Совета Мордовской ССР от 7 апреля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Мордовской ССР "Об упразднении постов Президента и вице-президента Мордовской ССР и о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Мордовской ССР" с точки зрения закрепленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации не соответствует статьям 1, 2, 3, 47, 132-1 Конституции Российской Федерации; Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1993 года "Об обеспечении единства системы исполнительной власти Российской Федерации на территории Мордовской ССР" полностью соответствует Конституции Российской Федерации.
