

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"

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 исполнительн

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. Гуслянникова 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 закрепленному Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, входящими в ее 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, закрепленный 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 всем 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.
