

По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия

Определение · № 2-О · от 18.01.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Президента Республики Бурятия о проверке

конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия

город Москва 18 января 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя Т.Г.Морщаковой, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение запроса Президента Республики Бурятия,

у с т а н о в и л:

1. В запросе Президента Республики Бурятия оспаривается конституционность пункта "г" статьи 74, пункта 1 статьи 78, пунктов "о" и "ц" статьи 86 и пункта 2 статьи 93 Конституции Республики Бурятия, регулирующих порядок определения состава и функционирования Правительства Республики Бурятия, а также взаимоотношения исполнительной власти в Республике Бурятия с Народным Хуралом Республики Бурятия.

По мнению заявителя, эти нормы, как позволяющие органу законодательной власти чрезмерно вмешиваться в полномочия всенародно избранного Президента Республики Бурятия, руководящего в соответствии с Конституцией Республики Бурятия Правительством Республики Бурятия, нарушают принцип разделения властей, предусматривающий самостоятельность исполнительной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации), и противоречат установленным Конституцией Российской Федерации требованиям к правовому регулированию в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, части 2 и 5; статья 77, часть 1), а также федеральному законодательству.

2. Согласно пункту "г" статьи 74 Конституции Республики Бурятия Президент Республики Бурятия назначает членов Правительства с согласия Народного Хурала Республики Бурятия. Этому положению корреспондирует пункт "о" статьи 86 Конституции Республики Бурятия, относящий к ведению Народного Хурала Республики Бурятия дачу согласия Президенту Республики Бурятия на назначение членов Правительства Республики Бурятия.

Опираясь на правовые позиции, выработанные в постановлениях от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области и от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 7 июня 2000 года 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" подтвердил, что в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены положения об участии законодательного (представительного) органа в назначении на должности заместителей высшего должностного лица

исполнительной власти и отдельных руководителей органов исполнительной власти; в учредительном акте субъекта Российской Федерации может быть определено, назначение каких именно должностных лиц органа исполнительной власти требует согласия законодательного (представительного) органа власти, однако такой перечень не должен включать всех членов правительства, поскольку при этом нарушался бы баланс законодательной и исполнительной власти, имело бы место чрезмерное вмешательство законодательного (представительного) органа власти в прерогативы всенародно избранного высшего должностного лица - главы исполнительной власти. Положение Конституции Республики Алтай, предусматривавшее согласие законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Алтай на назначение всех членов Правительства (а также не входящих в его состав руководителей органов исполнительной власти), было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Поскольку Конституцией Республики Бурятия круг должностных лиц, входящих в Правительство, четко не определен (согласно статье 92 Правительство Республики Бурятия состоит из Председателя Правительства, его заместителей, управляющего делами, министров и председателей государственных комитетов), а Президент, возглавляющий исполнительную власть в Республике Бурятия, не может самостоятельно устанавливать перечень министерств и государственных комитетов (пункт "д" статьи 74 и пункт "п" статьи 86), оспариваемые в запросе положения о назначении членов Правительства Республики Бурятия Президентом с согласия Народного Хурала, содержащиеся в пункте "г" статьи 74 и взаимосвязанном с ним пункте "о" статьи 86 Конституции Республики Бурятия, являются по сути такими же, как признанное не соответствующим Конституции Российской Федерации положение Конституции Республики Алтай.

3. Согласно пункту 1 статьи 78 Конституции Республики Бурятия во всех случаях, когда Президент Республики Бурятия не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Народного Хурала Республики Бурятия.

В Конституции Российской Федерации не содержится положений о порядке временного исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Согласно ее статье 77 (часть 1) система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Из этого следует, что при условии урегулирования временного исполнения должностных обязанностей Президента Республики Бурятия в соответствии с закрепленными в Конституции Российской Федерации принципами, включая принцип разделения государственной власти и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации), и с соблюдением федерального законодательства данный вопрос относится к ведению Республики Бурятия как субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрено, что во всех случаях, когда руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может исполнять свои обязанности, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации (пункт 8 статьи 19).

Такое решение федерального законодателя означает, что вопрос о должностном лице, временно исполняющем обязанности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, относится к ведению самого субъекта Российской Федерации и в силу части второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по запросу перечисленных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации

органов и должностных лиц, за исключением случаев, когда соответствующее регулирование осуществлено с нарушением Конституции Российской Федерации.

Само по себе возложение временного исполнения обязанностей Президента Республики Бурятия на Председателя Народного Хурала не означает нарушение принципа разделения государственной власти и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти постольку, поскольку не влечет совмещения должностей Председателя Народного Хурала и Президента и не предполагает одновременное осуществление одним лицом полномочий Президента и Председателя Народного Хурала.

При этом из указанного принципа также вытекает, что недопустим и какой-либо контроль со стороны Народного Хурала за деятельностью Председателя Народного Хурала по осуществлению им должностных обязанностей Президента, кроме предусмотренного федеральными законами и Конституцией Республики Бурятия контроля законодательного (представительного) органа за деятельностью Президента как высшего должностного лица Республики Бурятия. В частности, Народный Хурал не наделен правом отзывать Председателя Народного Хурала с должности в период осуществления им должностных обязанностей Президента, заменяя тем самым по своему усмотрению временно осуществляющее полномочия Президента лицо. Гарантией самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия является также приостановление осуществления лицом, занимающим должность Председателя Народного Хурала, соответствующих полномочий в период осуществления им должностных обязанностей Президента.

4. Согласно пункту "ц" статьи 86 Конституции Республики Бурятия к ведению Народного Хурала Республики Бурятия относится решение вопроса о доверии отдельным членам Правительства Республики Бурятия или об их отставке.

В постановлениях от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края и от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области Конституционный Суд Российской Федерации признал противоречащими Конституции Российской Федерации положения о необходимости согласия органов законодательной (представительной) власти на освобождение от должности должностных лиц органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, поскольку такие положения являются неправомерным вторжением в полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы исполнительной власти, несущего ответственность за ее деятельность, лишают ее возможности действовать в качестве самостоятельной в системе разделения властей в Российской Федерации и, следовательно, не соответствуют статье 10 Конституции Российской Федерации.

При том, что Президент ставит перед Народным Хуралом вопрос об отставке членов Правительства Республики Бурятия (пункт "е" статьи 74 Конституции Республики Бурятия), т. е. не может решить этот вопрос самостоятельно, а повторное выражение недоверия влечет отставку члена Правительства (статья 9 Закона Республики Бурятия "О Правительстве Республики Бурятия"), оспариваемое в запросе положение пункта "ц" статьи 86 Конституции Республики Бурятия как требующее согласие Народного Хурала на отставку членов Правительства Республики Бурятия, является таким же, как положения Устава (Основного Закона) Алтайского края и Устава - Основного Закона Читинской области, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Конституционный Суд Российской Федерации констатировал также неконституционность положения о выражении недоверия должностному лицу исполнительной власти законодательным (представительным) органом, если оно понимается как основание для обязательного ухода в отставку должностного лица. Данная правовая позиция в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации" является обязательной для всех субъектов Российской Федерации и, следовательно, распространяется на оценку положения пункта "ц" статьи 86 Конституции Республики Бурятия в части, касающейся решения вопроса о доверии отдельным членам Правительства Республики Бурятия.

5. Согласно пункту 2 статьи 93 Конституции Республики Бурятия Правительство Республики Бурятия не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед Народным Хуралом Республики Бурятия.

Вопрос о возможности и пределах подотчетности высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации его законодательному (представительному) органу уже рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации. В постановлениях от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области и от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области положения о предоставлении законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер, признаны соответствующими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку ими не устанавливается общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной. Оспариваемое в запросе положение пункта 2 статьи 93 Конституции Республики Бурятия, следовательно, не может толковаться как общая подотчетность Правительства Республики Бурятия Народному Хуралу.

6. Согласно пункту 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Оспариваемые положения пункта "г" статьи 74, пунктов "о" и "ц" статьи 86 и части 2 статьи 93 Конституции Республики Бурятия являются такими же, какие были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в постановлениях от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области, от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 года 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".

Следовательно, в части, касающейся проверки конституционности этих положений Конституции Республики Бурятия, запрос Президента Республики Бурятия не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

При этом положения пункта "г" статьи 74 и пунктов "о" и "ц" статьи 86 Конституции Республики Бурятия не могут применяться и подлежат отмене в установленном порядке в силу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которой признание отдельных положений нормативного акта не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, содержащих такие же положения, какие были предметом обращения; положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой

статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации
о п р е д е л и л:

1. Признать запрос Президента Республики Бурятия в части, касающейся проверки конституционности пункта "г" статьи 74, пунктов "о" и "ц" статьи 86 и части 2 статьи 93 Конституции Республики Бурятия, не подлежащим дальнейшему рассмотрению в открытом заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения являются такими же, какие были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и по которым им вынесены постановления, сохраняющие свою силу, и, следовательно, для разрешения поставленных заявителем вопросов не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

При этом положения пункта "г" статьи 74, пунктов "о" и "ц" статьи 86 Конституции Республики Бурятия как аналогичные положениям, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами, а их неприведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации влечет установленную законом ответственность.

2. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Президента Республики Бурятия в части, касающейся проверки конституционности пункта 1 статьи 78 Конституции Республики Бурятия, поскольку он не отвечает требованиям части второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми запрос может быть признан допустимым, а именно поскольку при наличии должных конституционных и иных правовых гарантий самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия в период временного исполнения Председателем Народного Хурала Республики Бурятия обязанностей Президента Республики Бурятия разрешаемый пунктом 1 статьи 78 Конституции Республики Бурятия вопрос относится к ведению Республики Бурятия как субъекта Российской Федерации.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Республики Бурятия, а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 2-О