

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"

Определение · № 386-О · от 16.12.2004 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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"

город Москва 16 декабря 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева,

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 Губернатора Нижегородской области,

у с т а н о в и л:

1. В запросе Губернатора Нижегородской области оспаривается конституционность законов Нижегородской области от 26 июля 2004 года "О внесении изменений в статью 28 Устава Нижегородской области" и "О внесении изменений в статью 8 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области".

Согласно указанным статьям Устава и Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области" в новой редакции к ведению Законодательного Собрания Нижегородской области отнесено согласование назначения на должность министров Правительства Нижегородской области, в ведении которых находятся экономика и развитие предпринимательства, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, агропромышленный комплекс, здравоохранение и культура.

В соответствии с ранее действовавшим регулированием Законодательное Собрание Нижегородской области было правомочно согласовывать назначение на должность первого заместителя Губернатора, министра имущественных отношений, министра финансов и министра труда и социальной защиты. Кроме того, согласно пункту 12 статьи 28, пункту 7 статьи 43 Устава Нижегородской области и статье 34 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области" Законодательное Собрание Нижегородской области вправе выразить недоверие членам Правительства Нижегородской области, в назначении которых на должность принимало участие, что в силу абзаца второго пункта 7 статьи 43 Устава Нижегородской области (в редакции от 9 апреля 2001 года) влекло немедленное освобождение их от занимаемой должности. Как следует из представленных материалов, Губернатор Нижегородской области отклонил проекты 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", однако при их повторном рассмотрении постановлениями Законодательного Собрания Нижегородской области от 15 июля 2004 года N 1052-III и N 1053-III они были одобрены в ранее принятой редакции и в соответствии со статьей 33 Устава Нижегородской области обнародованы. Тексты законов официально опубликованы в газете "Нижегородские новости" от 2 августа 2004 года N 147.

13 сентября 2004 года, уже после направления Губернатором Нижегородской области запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, Законом Нижегородской области "О внесении изменений в статью 32 и 43 Устава Нижегородской области" норма о немедленном освобождении члена Правительства Нижегородской области от занимаемой должности в случае принятия Законодательным Собранием Нижегородской области постановления о выражении ему недоверия исключена из Устава Нижегородской области; согласно действующей редакции Устава Нижегородской области Губернатор Нижегородской области обязан рассмотреть постановление Законодательного Собрания Нижегородской области о выражении недоверия членам Правительства Нижегородской области, в назначении которых на должность оно принимало участие, и о принятых мерах по устранению причин недоверия проинформировать Законодательное Собрание Нижегородской области на его следующем заседании.

Губернатор Нижегородской области в своем запросе утверждает, что законы Нижегородской области от 26 июля 2004 года "О внесении изменений в статью 28 Устава Нижегородской области" и "О внесении изменений в статью 8 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области" противоречат положениям Конституции Российской Федерации, закрепляющим основы конституционного строя Российской Федерации, в том числе принципы разделения властей и самостоятельности органов государственной власти, а также содержащимся в Конституции Российской Федерации предписаниям о порядке организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросу об участии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в назначении на должность и освобождении от должности руководителей органов исполнительной власти данного субъекта 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" Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что само по себе право законодательного (представительного) органа на участие в формировании исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации путем согласования представляемых главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации кандидатур на отдельные должности в органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации - при том что законодательно не закрепляется необходимость согласия законодательного органа на освобождение их от должности, как и его право выражать недоверие данным должностным лицам, поскольку такое недоверие не предполагает их обязательный уход в отставку; следовательно, 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, однако при условии, что конституционное

(уставное) регулирование в целом создает систему сдержек и противовесов и при этом обеспечивается баланс законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не нарушаются их стабильность и самостоятельность.

Приведенная правовая позиция, подтвержденная Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 14 января 2003 года N 1-О по запросу Правительства Кировской области о проверке конституционности положений пунктов "л", "м" статьи 42 и пункта "г" статьи 55 Устава (Основного закона) Кировской области и от 6 июня 2003 года N 250-О по запросу Губернатора Корякского автономного округа о проверке конституционности пункта 4 статьи 7 Закона Корякского автономного округа "О порядке согласования Думой Корякского автономного округа отдельных должностных лиц Администрации Корякского автономного округа для назначения на должность и принятия решения о недоверии им", сохраняет силу, является общеобязательной и не может быть преодолена принятием нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, содержащего противоречащие ей нормы.

Кроме того, по смыслу соответствующих норм федерального законодательства, участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в утверждении или согласовании назначения его отдельных должностных лиц не может затрагивать прерогативу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос, а использование законодателем субъекта предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" согласительных процедур во всяком случае не должно парализовать деятельность входящих в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или лишать их самостоятельности при осуществлении принадлежащих им полномочий в конституционно-правовой системе разделения властей.

Между тем оспариваемыми положениями, содержащимися в настоящее время в Уставе (статья 28) и Законе Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области" (статья 8), закреплено право Законодательного Собрания Нижегородской области осуществлять согласование подавляющего числа членов Правительства Нижегородской области, при том что в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области" лица, назначенные на должности членов Правительства Нижегородской области по согласованию с Законодательным Собранием Нижегородской области, до такого согласования могут исполнять свои обязанности не более трех месяцев.

Наделение Законодательного Собрания Нижегородской области - в противоречие с изложенной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации и положениями пункта 1 статьи 24 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" - правом не только принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти Нижегородской области посредством согласования назначения на должность его должностных лиц, но и фактически определять персональный состав Правительства Нижегородской области в случае отказа Законодательного Собрания Нижегородской области в согласовании кандидатур членов Правительства Нижегородской области могло бы, в конечном счете, привести к блокированию процессов его формирования и деятельности.

Таким образом, положения статьи 28 Устава Нижегородской области и статьи 8 Закона Нижегородской области "О правительстве Нижегородской области" в редакции от 26 июля 2004 года, как устанавливающие полномочие Законодательного Собрания Нижегородской области по согласованию назначения большинства членов высшего исполнительного органа Нижегородской

области - Правительства Нижегородской области и допускающие отказ Законодательного Собрания Нижегородской области в согласовании представленных Губернатором Нижегородской области кандидатур, что по смыслу соответствующих норм законов Нижегородской области может приводить к невозможности их назначения на должности, нарушают вытекающие из Конституции Российской Федерации требования о сбалансированности полномочий и стабильности законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации и недопустимости сосредоточения всех или большей части полномочий в ведении одного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, способного воспрепятствовать формированию и деятельности другого.

3. По смыслу статьи 125 (пункт "а" части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений пункта 1 части первой статьи 3, статей 6 и 36, пункта 3 части первой статьи 43, частей второй и третьей статьи 79, статьи 85, пункта 2 части первой и частей второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации, придя к выводу о том, что в обращении оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее были признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации, своим решением в форме определения подтверждает, что эти положения также являются не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Поскольку оспариваемые в запросе Губернатора Нижегородской области законоположения являются аналогичными нормативным положениям, признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в постановлениях, сохраняющих свою силу, они также не соответствуют Конституции Российской Федерации и не могут иметь юридической силы.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Законы Нижегородской области от 26 июля 2004 года "О внесении изменений в статью 28 Устава Нижегородской области" и "О внесении изменений в статью 8 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области", вводящие новую редакцию статьи 28 Устава Нижегородской области и статьи 8 Закона Нижегородской области "О Правительстве Нижегородской области", устанавливающих полномочие Законодательного Собрания Нижегородской области по согласованию назначения на должность большинства членов Правительства Нижегородской области, аналогичны положениям, которые ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу, подлежат отмене (изменению) в установленном порядке и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

2. Прекратить дальнейшее производство по запросу Губернатора Нижегородской области, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

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

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Нижегородской области, а также "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

