

По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области

Постановление · № 19-П · от 10.12.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области город Москва 10 декабря 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, с участием полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М.Шахрая как представителя стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, а также председателя Тамбовской областной Думы В.Н.Карева и доктора юридических наук В.М.Манохина как представителей стороны, принявшей оспариваемый акт,

руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 части первой статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы - С.А.Зенкина, от Министерства внутренних дел Российской Федерации - Г.К.Москвина, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - Т.А.Пахоменко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. 18 июля 1996 года в Конституционный Суд Российской Федерации обратился Президент Российской Федерации с запросом о проверке конституционности некоторых положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. В связи с тем, что Законами Тамбовской области от 18 октября 1996 года, от 31 января 1997 года и от 24 октября 1997 года в Устав (Основной закон) Тамбовской области вносились изменения, заявитель дважды уточнял свой запрос.

В окончательном варианте запроса Президент Российской Федерации оспаривает конституционность положений следующих статей Устава (Основного закона) Тамбовской области: 11 (пункт "з" части 2), 50 (часть 4) в части установления неприкосновенности депутатов областной Думы на территории области, 54 (пункты "к", "л", "р" части 1), 55 (абзац третий части 2) в части подписания законов области председателем областной Думы, 57 (часть 2) в части исполнения председателем областной Думы своих обязанностей до избрания председателя областной Думы нового созыва, 68 (часть 1) в части согласования с областной Думой вопроса о назначении на должность первых заместителей главы Администрации области, 69 (часть 3) в части установления областной Думой порядка формирования, определения полномочий и организации работы структурных подразделений Администрации области, а также в части ссылки на федеральное законодательство, 75 (пункт "в") в

части подписания председателем областной Думы законов области, 75 (абзац третий пункта "г", пункт "и"), 76 (пункт "в" части 1), 77 (часть 1) в части выражения недоверия первым заместителям главы Администрации области, 78 (часть 2), 79, 98 (часть 1). Именно эти нормы, по смыслу части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", являются предметом проверки в настоящем деле.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы не соответствуют таким основам конституционного строя, как народовластие (статья 3 Конституции Российской Федерации), осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и признание их самостоятельности (статья 10 Конституции Российской Федерации), признание единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве оснований федеративного устройства Российской Федерации (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации).

2. Заявитель считает, что отнесение к ведению области финансового, валютного, кредитного регулирования в пределах компетенции области (пункт "з" части 2 статьи 11 Устава) не соответствует пункту "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации и, следовательно, нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Согласно статье 71 (пункт "ж") Конституции Российской Федерации финансовое, валютное, кредитное регулирование находится в ведении Российской Федерации. Закрепленный Конституцией Российской Федерации принцип единства экономического пространства (статья 8, часть 1) предопределяет проведение единой финансовой политики и, соответственно, наличие единой финансовой системы, включая бюджетную и налоговую. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в финансовых, валютных и кредитных отношениях, имеющих общедоказательное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов. К таковым в соответствии с Уставом (Основным законом) Тамбовской области относятся средства бюджета области и областных внебюджетных и валютных фондов, кредитные ресурсы, ассигнования из федерального бюджета (статья 104, часть 1). Уставом определены также бюджетные права органов государственной власти области (статья 105), статус и порядок формирования внебюджетных и валютных фондов (статьи 106 и 107), налоговая и кредитно-банковская системы области (статьи 108, 109 и 110).

Юридическое содержание использованного в Уставе области понятия финансового, валютного, кредитного регулирования отличается от конституционного содержания этого понятия. Названное регулирование в пределах компетенции области, как это предусмотрено Уставом, согласуется с федеративной природой государства и конституционным статусом субъекта Российской Федерации и не может трактоваться как вторжение в сферу ведения и полномочий Российской Федерации. Таким образом, пункт "з" части 2 статьи 11 Устава области, содержащий оговорку о финансовом, валютном, кредитном регулировании "в пределах компетенции области", оцениваемый в системном единстве с положениями Устава области о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов (часть 2 статьи 12), не затрагивает прерогатив федеральных органов государственной власти и, следовательно, не противоречит установленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

3. В запросе содержится требование о проверке конституционности положения Устава области о неприкосновенности депутатов областной Думы на территории области. Это положение содержится в части 4 его статьи 50, устанавливающей также, что депутаты привлекаются к уголовной ответственности в соответствии с федеральным законодательством, а административную ответственность несут в порядке, установленном федеральными законами и законами области. Согласно Конституции Российской Федерации вопросы неприкосновенности депутатов, затрагивающие аспекты уголовного и уголовно-процессуального законодательства, находятся в ведении Российской Федерации и по ним принимаются федеральные законы (статья 71, пункт "о"; статья 76, часть 1); административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "к" части 1); по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2). В силу этого законодательство субъекта Российской Федерации не может исключать возможность привлечения депутата к уголовной либо административной ответственности, установленной федеральным законодательством, и тем самым устанавливать какой-либо иной порядок осуществления правосудия и судопроизводства, чем тот, который предусмотрен Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Оспариваемое заявителем положение "депутат Думы обладает на территории области неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий" нельзя интерпретировать как установление общего принципа, исключающего ответственность депутатов областной Думы. Напротив, данное положение в контексте части 4 статьи 50 Устава области в целом не связано с какими-либо изъятиями для депутатов при привлечении их к уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом, не вторгается в сферу ведения и полномочий Российской Федерации и, следовательно, не может оцениваться как противоречащее Конституции Российской Федерации.

4. В запросе оспариваются как не соответствующие статье 10 Конституции Российской Федерации положение пункта "к" части 1 статьи 54, определяющей полномочия областной Думы, а также сходные по содержанию положения части 1 статьи 68 и абзаца третьего пункта "г" статьи 75 Устава области, из которых следует, что при назначении главой Администрации области первых заместителей главы Администрации области требуется предварительное согласование такого назначения с областной Думой.

Участие областной Думы в формировании органа исполнительной власти области само по себе не противоречит основам конституционного строя, так как в соответствии с Уставом области она не наделяется правом освобождать от должности указанных в оспариваемых положениях лиц. Такое участие укладывается в систему сдержек и противовесов, присущую принципу разделения властей в Российской Федерации: оно не прерывает осуществления исполнительной власти Администрацией области, не нарушает ее самостоятельности и в то же время позволяет осуществлять согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти области.

Следовательно, предварительное согласование с областной Думой назначения на должность главой Администрации области первых заместителей главы Администрации области, как оно закреплено в оспариваемых нормах, не противоречит принципу разделения властей в Российской Федерации и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации).

5. В запросе Президента Российской Федерации также ставится под сомнение конституционность пункта "л" части 1 статьи 54 Устава области, относящего к полномочиям областной Думы утверждение руководителя управления внутренних дел области.

Согласно Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, осуществляемые в том числе

органами внутренних дел, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1); кадры правоохранительных органов составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "л" части 1). Вместе с тем в соответствии со статьей 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти.

По смыслу названных конституционных норм, регулирование порядка назначения руководителя органа внутренних дел субъекта Российской Федерации, который в силу возлагаемых на него функций входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, должно осуществляться с учетом организационно-функционального единства системы органов внутренних дел, включая территориальные управления. Поэтому приоритетное значение в кадровом обеспечении органов исполнительной власти, входящих в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, имеет решение федерального органа исполнительной власти (в данном случае - Министерства внутренних дел Российской Федерации), возглавляющего соответствующую систему.

В то же время орган внутренних дел в субъекте Российской Федерации имеет двойственную природу, так как выступает и в качестве органа исполнительной власти данного субъекта Российской Федерации, что обуславливает необходимость согласования кандидатуры его руководителя с субъектом Российской Федерации. Участие в процедуре согласования законодательного (представительного) органа государственной власти области не противоречит Конституции Российской Федерации, если такое участие будет предусмотрено федеральным законом.

Между тем оспариваемое положение предоставляет областной Думе полномочие "утверждать" руководителя органа внутренних дел области, что означает введение иной процедуры решения кадрового вопроса и делает областной правовой акт приоритетным по отношению к акту федеральному. "Неутверждение" в данном случае будет означать, что произведенное федеральным органом исполнительной власти (по согласованию с исполнительной властью субъекта Российской Федерации) назначение не состоялось, а акт (приказ Министра внутренних дел Российской Федерации) о таком назначении утрачивает силу.

Закрепляя приоритет полномочий субъекта Российской Федерации по отношению к полномочиям Российской Федерации в данной сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, пункт "л" части 1 статьи 54 Устава области противоречит статьям 5 (часть 3) и 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами не согласуется со статьей 72 (пункты "б", "л" части 1) Конституции Российской Федерации.

6. Заявитель оспаривает конституционность положений абзаца третьего части 2 статьи 55 и пункта "в" статьи 75 Устава области, которые предусматривают, что законы области подписываются председателем областной Думы и главой Администрации области; при этом глава Администрации области подписывает и обнародует в установленном порядке принятые областной Думой законы области после их подписания председателем областной Думы.

Оценка оспариваемых положений связана с уяснением юридического значения предусмотренного Уставом области подписания закона председателем областной Думы. Такое подписание непосредственно не влечет обнародования и вступления в силу принятого областной Думой закона. По смыслу Устава, подписание принятого закона есть не право председателя областной Думы, а его обязанность. Оно имеет значение удостоверения подлинности текста закона и является свидетельством принятия его областным законодательным органом. Подписанный председателем

областной Думы закон обретает силу правового акта единой государственной власти лишь при условии его промульгации (подписания и обнародования) главой Администрации области. Таким образом, порядок подписания законов, предусмотренный Уставом области, не исключает исполнительную власть из законодательного процесса. С учетом иных положений Устава, регламентирующих законотворческую процедуру, он не может рассматриваться как ограничение принадлежащих главе Администрации области полномочий по промульгации законов.

7. В запросе Президента Российской Федерации также оспаривается положение части 2 статьи 57 Устава области об исполнении председателем областной Думы своих обязанностей до избрания председателя областной Думы нового созыва.

В силу оспариваемой нормы председатель областной Думы вправе осуществлять принадлежащие ему согласно Уставу полномочия не только в период, на который избрана областная Дума, но и в течение конкретно не определенного срока сверх того - до избрания председателя областной Думы нового созыва.

Продление исполнения обязанностей в данном случае означает, по существу, необоснованное продление депутатских полномочий и является нарушением рамок законной легислатуры, что связано с утратой права на представительство народа, а потому противоречит принципу народовластия и праву граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей (статья 3, часть 1; статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации).

8. Заявитель оспаривает, как нарушающее самостоятельность исполнительности власти области в ее отношениях с областной Думой, положение части 3 статьи 69 Устава области, согласно которому порядок формирования, полномочия и организация работы комитетов, управлений, департаментов, отделов и других структурных подразделений Администрации области определяются Уставом области, положениями об этих органах, федеральным и областным законодательством.

Как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области, законодательное определение схемы управления областью, структуры органов Администрации области, порядка организации и деятельности исполнительного органа власти соответствует конституционным задачам законодательного органа и не исключает для исполнительной власти возможности на основе установленного областной Думой порядка принимать собственные правовые акты конкретизирующего, подзаконного характера.

Такая возможность закреплена и в Уставе (Основном законе) Тамбовской области: областная Дума по представлению главы Администрации области утверждает схему управления областью и структуру органов Администрации области (пункт "и" части 1 статьи 54); Администрация области формируется главой Администрации области в соответствии с законодательством Российской Федерации и области (часть 1 статьи 69); глава Администрации области принимает постановления о создании структурных подразделений Администрации области в соответствии со схемой управления областью, устанавливает штаты Администрации области, назначает и освобождает от должности руководителей ее структурных подразделений, самостоятельно утверждает состав коллегий при них (пункт "г" статьи 75); положения о структурных подразделениях Администрации области также утверждаются главой Администрации области (пункт "д" статьи 75). Кроме того, в самом оспариваемом положении в качестве правовой базы для определения порядка формирования, полномочий и организации работы структурных подразделений Администрации области названы Устав области, положения об этих структурных подразделениях, федеральное и областное законодательство. Из этого следует, что решение данных вопросов основывается не только на актах областной Думы.

Таким образом, оспариваемое положение части 3 статьи 69 Устава области, оцениваемое в совокупности с закрепленной в Уставе компетенцией областной Думы и главы Администрации

области в определении структуры, порядка формирования, полномочий и организации работы структурных подразделений Администрации области, не противоречит принципу разделения властей в Российской Федерации и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации).

9. Заявитель полагает, что предписание пункта "в" части 1 статьи 76 Устава, согласно которому одним из оснований досрочного прекращения полномочий главы Администрации области является его "выезд на постоянное место жительства за пределы области", нарушает статьи 27 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1). Согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение прав и свобод человека и гражданина, в том числе закрепленных в ее статье 27, может устанавливаться федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ни по одному из указанных оснований действующее федеральное законодательство не устанавливает ограничений в зависимости от места жительства применительно к возможности занятия гражданином Российской Федерации должности главы администрации субъекта Российской Федерации и исполнения им соответствующих полномочий. Тем более их не вправе ввести законодатель субъекта Российской Федерации. Если ненадлежащее исполнение главой администрации своих обязанностей зависит от выбранного им места жительства, то именно ненадлежащее исполнение обязанностей, а не место жительства как таковое, должно служить законным основанием для наступления ответственности, в частности для решения вопроса о прекращении полномочий.

Таким образом, устанавливая в качестве основания для досрочного прекращения полномочий главы Администрации области выезд на постоянное место жительства за пределы области, областной законодатель вводит ограничение, не согласующееся с положениями статей 27 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

10. Часть 2 статьи 78 Устава оспаривается заявителем в части закрепления подотчетности и подконтрольности Администрации области областной Думе.

При оценке конституционности данного положения следует учитывать, что обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом недопустимо неограниченное расширение полномочий областной Думы, в том числе в определении форм контроля, поскольку приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей.

Из статей 54 и 56 Устава, раскрывающих полномочия и контрольные функции областной Думы, следует, что областная Дума, в частности, утверждает по представлению главы Администрации области отчеты об исполнении бюджета, об использовании областных внебюджетных и валютных фондов, осуществляет контроль за соблюдением законности в области, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из бюджета Российской Федерации, выполнением программ и планов социально-экономического развития, распоряжением собственностью. Такой контроль реализуется областной Думой на ее заседаниях, через депутатов, постоянные комиссии и другие органы. По приглашению областной Думы руководители Администрации области отвечают на заседаниях Думы на запросы и обращения депутатов, а также информируют областную Думу о своей деятельности применительно к вопросам, относящимся к ее ведению. Устав области также закрепляет право областной Думы на выражение недоверия отдельным представителям Администрации области. Однако элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти власти

представительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной, легитимность которой определяется непосредственным волеизъявлением граждан через выборы главы Администрации области. Устав области (часть 1 статьи 56) допускает чрезмерное расширение контрольных полномочий областной Думы, поскольку наделяет ее правом осуществлять, наряду с прямо перечисленными, иные контрольные функции в соответствии с законодательством области. Не установив исчерпывающим образом компетенцию областной Думы применительно к осуществлению контроля за деятельностью Администрации области, Устав тем самым создает условия для произвольного изменения объема и характера контрольных полномочий областной Думы и фактически устанавливает подотчетность и подконтрольность органа исполнительной власти области областной Думе в качестве общего принципа их отношений, что противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, поскольку лишает Администрацию области самостоятельности, вытекающей из принципа осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

11. В ходе судебного заседания представитель заявителя уточнил правовую позицию стороны, не настаивая далее на рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации положений пункта "р" части 1 статьи 54, пункта "и" статьи 75, части 1 статьи 77, статьи 79 и части 1 статьи 98 Устава (Основного закона) Тамбовской области.

Исходя из того, что заявитель более не считает указанные нормы не подлежащими действию из-за их неконституционности, а следовательно, уже на стадии рассмотрения дела исчезло основание допустимости запроса, Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным прекратить производство по делу в указанной части.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 85 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать соответствующими Конституции Российской Федерации следующие положения Устава (Основного закона) Тамбовской области:

пункт "з" части 2 статьи 11, поскольку он содержит оговорку о финансовом, валютном, кредитном регулировании "в пределах компетенции области", не затрагивает прерогативы федеральных органов государственной власти и при условии, что эти полномочия области определены в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством; предложение первое части 4 статьи 50, поскольку она не исключает привлечение депутатов областной Думы к уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом;

положения пункта "к" части 1 статьи 54, части 1 статьи 68, абзаца третьего пункта "г" статьи 75 о предварительном согласовании с областной Думой назначения на должность главой Администрации области первых заместителей главы Администрации области при условии, что увольнение указанных должностных лиц входит в полномочия главы Администрации области, а не областной Думы;

положения абзаца третьего части 2 статьи 55 и пункта "в" статьи 75 о подписании председателем областной Думы принятых в установленном порядке областной Думой законов при условии, что они промульгируются (подписываются и обнародуются) главой Администрации области;

положение части 3 статьи 69 об определении структуры, порядка формирования, полномочий и организации работы структурных подразделений Администрации области Уставом области, положениями об этих органах, федеральным и областным законодательством при условии, что ими обеспечивается действие принципа разделения властей и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации следующие положения

Устава (Основного закона) Тамбовской области:

положение пункта "л" части 1 статьи 54 об утверждении областной Думой руководителя органа внутренних дел области - как противоречащее статьям 5 (часть 3), 72 (пункты "б", "л" части 1) и 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации;

положение части 2 статьи 57 об исполнении председателем областной Думы своих обязанностей до избрания председателя областной Думы нового созыва - как противоречащее статьям 3 (часть 1) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации;

положение пункта "в" части 1 статьи 76 о прекращении полномочий главы Администрации области досрочно в случае его выезда на постоянное место жительства за пределы области - как противоречащее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации;

положение части 2 статьи 78 о подотчетности и подконтрольности Администрации области областной Думе - как противоречащее статье 10 Конституции Российской Федерации.

3. Прекратить производство по делу в части проверки конституционности пункта "р" части 1 статьи 54, пункта "и" статьи 75, части 1 статьи 77, статьи 79 и части 1 статьи 98 Устава (Основного закона) Тамбовской области.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Тамбовской области. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 19-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Б.С.Эбзеева
по делу о проверке конституционности ряда положений

Устава (Основного закона) Тамбовской области

В связи с интерпретацией Конституционным Судом Российской Федерации ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области и содержащимися в его постановлении от 10 декабря 1997 года оценками полагаю возможным на основании статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" высказать следующее особое мнение.

1. В запросе Президента Российской Федерации оспаривается положение пункта "в" части 1 статьи 76 Устава Тамбовской области о досрочном прекращении полномочий главы Администрации области в случае его выезда на постоянное место жительства за пределы области. Заявитель считает, что данная норма Устава противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку является вмешательством в компетенцию Российской Федерации (пункт "в" статьи 71) и нарушает ее статью 27 (часть 1), которая гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Полагаю, что установление такого требования, распространяющегося на высшее должностное лицо области, не может расцениваться как вторжение субъекта Российской Федерации в сферу ведения Российской Федерации и ущемление прерогатив федеральных органов государственной власти, поскольку не подпадает под понятие "регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина", которые статьей 71 (пункт "в") Конституции отнесены к ведению Российской

Федерации. Устав Тамбовской области не вторгается в конституционный статус личности, им лишь устанавливается один из элементов специального статуса должностного лица, обусловленный особенностями его должностного положения. Требование постоянного (или преимущественного) проживания главы Администрации области на территории области предъявляется не к человеку и гражданину, а к должности и занимающему ее лицу.

Специальное требование, предъявляемое Уставом области к главе Администрации области, постоянно проживать на территории области обусловлено природой государственно-правовой связи областного органа государственной власти и области как субъекта Российской Федерации в целом и ее населения, отличающейся реальностью и стабильностью в течение всего срока полномочий главы Администрации, особым публично-правовым статусом данного должностного лица и характером его властных полномочий, а также его местом в конституционно-правовом механизме реализации прав граждан, проживающих на территории области. Данное требование является одной из государственно-правовых гарантий от отчуждения народа, выступающего согласно Конституции Российской Федерации (статья 3, часть 1) полновластным сувереном, от формируемых им органов государственной власти. Речь идет о недопустимости "заочного" осуществления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации функций, возлагаемых на него учредительным актом этого субъекта Российской Федерации.

Согласно постановлению Конституционного Суда от 4 апреля 1996 года право гражданина на выбор места жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), под которым согласно статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации понимается место постоянного или преимущественного проживания гражданина, не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Рассматриваемым положением Устава глава Администрации области не ограничен в своей свободе личного самоопределения, поскольку ему предоставляется возможность по собственному выбору продолжать пребывать на государственной должности в течение всего срока своих полномочий при условии постоянного или преимущественного проживания на территории области либо оставить эту должность, отказавшись от выполнения предъявляемых к ней требований.

Таким образом, глава Администрации области, как и любой иной гражданин, свободен в выборе места постоянного или преимущественного проживания и сохраняет занимаемую им должность при условии, что такой выбор не прерывает реальной и стабильной государственно-правовой связи его как должностного лица и области, на территории которой он осуществляет функции и полномочия главы Администрации. При этом выбор места жительства вопреки требованию Устава области влечет прекращение полномочий главы Администрации области, но не лишает гражданина равного доступа к государственной службе (статья 32, часть 4, Конституции Российской Федерации) с соблюдением обусловленных ее характером и предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами, основанными на Конституции Российской Федерации, требований.

Требование обязательного постоянного проживания на территории области, как общее требование к каждому гражданину, занимающему должность главы Администрации области, не является также дискриминационным, не нарушает принципа равенства прав и свобод в зависимости от места жительства гражданина (статья 19, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, положение, предусмотренное пунктом "в" части 1 статьи 76 Устава Тамбовской области, не может квалифицироваться как ограничивающее права и свободы человека и гражданина, оно определяет условия отправления лицом полномочий главы Администрации области и в силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации.

2. Вызывает возражение и вывод Конституционного Суда о противоречии статье 10 Конституции Российской Федерации положения части 2 статьи 78 Устава области о подотчетности и

подконтрольности Администрации области областной Думе. Из содержащегося в пункте 10 мотивировочной части постановления анализа контрольных функций областной Думы и обусловленных ими полномочий законодательного (представительного) органа власти области следует, что в Уставе области нет положений, которые бы противоречили принципу осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) и вытекающей из этого принципа самостоятельности Администрации области. По существу, Конституционный Суд оценил не действующие нормы Устава области, а гипотетическую возможность "произвольного изменения объема и характера контрольных полномочий областной Думы".

Тем самым одновременно проигнорирована презумпция конституционности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц и принимаемых ими правовых актов. Интерпретация оспариваемого положения части 2 статьи 78 Устава области должна осуществляться сквозь призму содержащихся в его статье 12 и имеющих основополагающее значение предписаний о верховенстве федеральной Конституции и федеральных законов и преимущественном действии федеральных законов в случае коллизии между ними и нормативными правовыми актами Тамбовской области. Таким образом, данное положение Устава, оцениваемое в системной связи с положениями о контрольных полномочиях областной Думы, закрепленными в настоящее время в Уставе (Основном законе) Тамбовской области, также не противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, поскольку не лишает Администрацию области самостоятельности, вытекающей из принципа осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.
