



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области

город Москва

1 февраля 1996 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.А.Туманова, судей М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Моршаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием Главы Администрации Читинской области Б.П.Иванова - представителя стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации; Председателя Читинской областной Думы В.Е.Вишнякова - представителя 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, 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 Читинской области.

Поводом к рассмотрению дела послужил запрос Администрации Читинской области о проверке конституционности положений следующих статей Устава - Основного Закона Читинской области: части третьей статьи 10, пункта "в" части второй статьи 55, пункта "в" части второй статьи 56, пунктов "в", "д", "р", "с" части второй статьи 57, части второй статьи 63, пунктов "в", "д", "з", "к" части первой статьи 67, части первой статьи 74, части второй статьи 77, частей четвертой и седьмой статьи 81, части второй статьи 82, части третьей статьи 112, части второй статьи 118, статьи 125.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации указанные в запросе нормы.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д.Зорькина, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Подлежащие проверке положения Устава - Основного Закона Читинской области регламентируют вопросы формирования органов государственной власти области, разграничения их полномочий и порядка взаимодействия и по существу составляют единый блок. Поскольку Конституция Российской Федерации относит эти вопросы к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, запрос в соответствии с требованиями части второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" является допустимым.

2. Согласно части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации

принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению.

В запросе Администрации Читинской области оспаривается конституционность ряда положений тринадцати статей Устава. По мнению заявителя, предусмотренные в них порядок формирования и полномочия органов государственной власти области противоречат основам конституционного строя, в том числе принципам разделения властей и самостоятельности органов государственной власти, содержащимся в Конституции Российской Федерации предписаниям о разграничении предметов ведения в Российской Федерации, о порядке организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. В части третьей статьи 10 Устава закреплено положение о том, что данный нормативный акт имеет высшую юридическую силу по отношению к правовым актам области. Заявитель оспаривает конституционность этого положения на том основании, что высшую юридическую силу имеет только Конституция Российской Федерации.

Однако в данной статье речь идет о высшей юридической силе Устава применительно не к Конституции Российской Федерации, а лишь к правовым актам области. Из статьи 66 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что уставом определяется статус области. Это означает, что устав занимает особое, а именно высшее, место в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом области. Кроме того, в соответствии с частью первой статьи 10 Устава Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, принимаемые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на территории области, а в соответствии с частью второй этой же статьи законы и иные правовые акты области не могут противоречить федеральным законам. Таким образом, оспариваемым положением Устава не вводится принцип его верховенства ни по отношению к Конституции Российской Федерации, ни по отношению к федеральному законодательству.

4. В запросе оспаривается также предусмотренный Уставом порядок подписания и обнародования законов области:

- принятые законы области подписываются Председателем областной Думы (пункт "в" части второй статьи 55 и часть четвертая статьи 81);

- Глава Администрации в установленном порядке обнародует принятый областной Думой закон (пункт "д" части первой статьи 67);

- если Глава Администрации в установленный срок не обнародует и не отклонит закон, то закон обнародуется Думой (часть седьмая статьи 81);

- при повторном принятии закона, ранее отклоненного Главой Администрации, последний обязан обнародовать закон в течение семи дней (часть вторая статьи 82).

В названных статьях за Главой Администрации закрепляется прерогатива участия в законодательном процессе, а именно: ему направляется для рассмотрения и обнародования принятый Думой закон; он имеет право отклонить принятый Думой закон и направить его на повторное рассмотрение (отлагательное вето), в этом случае повторное рассмотрение закона, равно как и преодоление вето обязательно для принятия такого закона. Тем самым исполнительная власть в лице Главы Администрации получает возможность влиять на законодательный процесс в стадии принятия и обнародования закона, что соответствует принципам разделения властей и единства системы государственной власти (статья 5, часть 3, и статья 10 Конституции Российской Федерации) и закреплено применительно к законодательному процессу на федеральном уровне (пункт "д" статьи 84, статьи 107 и 108 Конституции Российской Федерации).

Наличие у Главы Администрации полномочий по рассмотрению, одобрению, отклонению, направлению на повторное рассмотрение и по обнародованию закона означает, что обнародование закона предполагает его удостоверение Главой Администрации. Такое удостоверение может быть осуществлено Главой Администрации или путем подписания закона, или путем издания специального акта. Пункт "д" части первой статьи 67, часть седьмая статьи 81 и часть вторая статьи 82 Устава не исключают этого, хотя в самом тексте названных статей о необходимости подписи Главы Администрации ничего не сказано. Вместе с тем Устав не предполагает и какого-либо иного варианта, при котором обнародование закона было бы удостоверено подписью Главы Администрации. Напротив, из пункта "в" части второй статьи 55 и части четвертой статьи 81 Устава следует, что законы, принятые Думой, подписывает только ее Председатель. Как установлено в ходе

слушания дела, Дума считает, что и для обнародования закона также достаточно его подписания только Председателем Думы. Это исключает из процедуры обнародования законов ее существенный элемент.

Таким образом, пункт "в" части второй статьи 55 и часть четвертая статьи 81 Устава в их системной связи, исключая необходимость подписания законов Главой Администрации, не соответствуют Конституции Российской Федерации, содержащимся в ней принципам единства государственной власти (статья 5, часть 3) и разделения властей (статья 10).

5. В пункте "в" части второй статьи 56 Устава закрепляется право областной Думы на участие в формировании исполнительного органа власти. Само по себе это право законодателя как один из элементов системы сдержек и противовесов, дающий ему возможность влиять на исполнительную власть, не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Важно, однако, как эта возможность конкретизируется в Уставе. Согласно пункту "р" части второй статьи 57 и пункту "з" части первой статьи 67 Устава Дума по предложению Главы Администрации утверждает назначение и освобождение от должности заместителей Главы Администрации и руководителей органов Администрации области в соответствии с областным законом. В данном случае освобождение от должности с согласия Думы фактически лишает Администрацию области возможности действовать в качестве самостоятельного исполнительного органа государственной власти в условиях разделения властей. Поэтому данное положение Устава не соответствует статье 10 Конституции Российской Федерации.

6. В запросе оспариваются положения Устава о том, что Дума по представлению Главы Администрации утверждает проекты планов и программ социально-экономического развития области, областного бюджета, отчетов об их исполнении, проектов схемы управления областью и структуры органов Администрации области, о внесении в них изменений (пункт "в" части второй статьи 57, пункт "в" части первой статьи 67).

Данный круг вопросов, как подлежащий по своей природе законодательному регулированию, входит в полномочия именно органа законодательной власти и, следовательно, соответствует принципу разделения властей и принципу самостоятельности органов законодательной власти, закрепленным в статье 10 Конституции Российской Федерации и конкретизированным в других статьях Конституции Российской Федерации, очерчивающих предметы законодательного регулирования. Аналогичное положение, касающееся утверждения схемы управления и структуры органов исполнительной власти, закреплено Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", согласно которому схема управления областью и структура органов областной администрации утверждаются представительным органом власти (пункт 7 статьи 44, пункт "а" части первой статьи 48).

Заявитель просит также проверить конституционность положения Устава о том, что областная Дума устанавливает порядок организации и деятельности исполнительного органа власти области (пункт "д" части второй статьи 57). Это положение Устава предполагает определение указанного порядка законодателем путем нормативного урегулирования, что соответствует конституционным задачам законодательной власти, соотносится со статьей 114 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой порядок деятельности высшего органа исполнительной власти Российской Федерации - Правительства Российской Федерации также определяется законом, и не исключает для исполнительной власти области возможности на основе установленного Думой порядка принимать собственные нормативные акты конкретизирующего, подзаконного характера.

7. Заявитель оспаривает конституционность положения части второй статьи 63 Устава, которое предусматривает подотчетность Администрации области областной Думе по вопросам, отнесенным к ее компетенции. Сама по себе обязанность исполнительной власти отчитываться в установленном порядке по определенным вопросам перед представительной (законодательной) властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон, что объясняет необходимость соответствующего парламентского контроля, например по вопросам бюджета. Однако оспариваемое положение Устава о подотчетности Администрации, рассматриваемое в системной связи с другими его нормами - частью третьей статьи 57 и статьей 58, из которых следует, что законом области можно неограниченно расширять полномочия Думы, в том числе в определении форм и методов осуществляемого ею контроля, создает возможность фактического превращения Администрации из самостоятельного исполнительного органа государственной власти в орган Думы. Это несовместимо с принципом разделения властей и принципом самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти, закрепленными в статье 10 Конституции Российской Федерации.

8. Положения пункта "с" части второй статьи 57 Устава о том, что областная Дума совместно с

Администрацией области согласовывает назначение на должность председателя областного суда и председателя областного арбитражного суда, не соответствует статье 128 (часть 2) Конституции Российской Федерации, из которой следует, что судьи областных судов назначаются в порядке, установленном федеральным законом.

Согласно статье 6 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 21 июня 1995 года судьи областных судов назначаются с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующей области. Следовательно, действующее федеральное законодательство не требует "согласования", согласия законодательного органа при решении данного вопроса. Это, однако, не исключает, что с учетом статьи 72 (пункт "л" части 1) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законодатель может предусмотреть и иной порядок. Во всяком случае, это право остается за федеральным, а не областным законодательным органом.

Положение пункта "с" части второй статьи 57 Устава о том, что областная Дума совместно с Администрацией области согласовывает назначение и освобождение от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также аналогичное положение пункта "к" статьи 67 Устава противоречат статье 78 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой должностные лица данного уровня назначаются федеральными органами исполнительной власти.

9. В запросе оспаривается конституционность положения части первой статьи 74 Устава о том, что судебная система области входит в судебную систему Российской Федерации. Заявитель подвергает сомнению понятие "судебная система области" и право областного законодательного органа определять судебную систему.

Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов судебной власти (пункт "г"), судоустройство (пункт "о") находятся в ведении Российской Федерации (а не ее субъектов). В статье 118 (часть 3) Конституции Российской Федерации предусмотрено, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. До принятия этого закона действующая судебная система также определяется законом Российской Федерации и в соответствии с ним представляет собой единую судебную систему, поскольку в ней не выделены в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации.

Оспариваемое положение необходимо рассматривать, однако, в контексте всей статьи 74 Устава - в ней перечислены только те действующие в области суды, которые предусмотрены федеральным законодательством, а также в сопоставлении с частью первой статьи 73, предусматривающей, что правосудие в области осуществляется судами, учрежденными и действующими в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В этой связи выражение "судебная система области" не означает создания какой-то особой областной судебной системы наряду с единой судебной системой Российской Федерации, которая установлена и действует на основе соответствующих предписаний Конституции и законодательства Российской Федерации.

10. В запросе оспаривается часть вторая статьи 77 Устава: "До принятия федеральных законов, определяющих основы правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и области, область вправе принимать законы и иные нормативные акты по предметам совместного ведения самостоятельно. После принятия федерального закона по предметам совместного ведения области и Российской Федерации правовые акты области приводятся в соответствие с федеральным законом". Заявитель полагает, что по предметам совместного ведения сначала принимаются федеральные законы, а затем в соответствии с ними - нормативные акты области.

По смыслу статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом после издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации. Необходимость выполнения этого условия также оговорена в Уставе.

11. Конституционность части третьей статьи 112 Устава заявитель оспаривает постольку, поскольку она предписывает органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные

органы.

Конституция Российской Федерации (статья 12) не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти и предусматривает, что их структура определяется населением самостоятельно (статья 131, часть 1), в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, часть 2). Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержит понятия "исполнительные органы местного самоуправления" и, требуя в обязательном порядке наличия выборных органов муниципальных образований, оставляет создание других органов на усмотрение самих местных сообществ (глава III "Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления"). Исполнительные органы, о которых идет речь в статье 112 Устава, относятся к этим "другим", а не к выборным органам местного самоуправления. Согласно статье 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут быть как выборными, так и создаваемыми на других основах. Всего этого оспариваемая норма не учитывает, поэтому областной Думе следует привести ее в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Положение части второй статьи 118 Устава позволяет органам государственной власти передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий. Как следует из статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (часть четвертая статьи 6) также определяет, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Областная Дума является законодательным органом субъекта Российской Федерации, следовательно, она вправе в пределах принадлежащих ей полномочий посредством закона наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

12. В запросе оспаривается статья 125 Устава, предусматривающая, что организация исполнительной власти области в течение шести месяцев должна быть приведена в соответствие с положениями Устава и что на их основании проводятся выборы Главы Администрации области. По мнению заявителя, структурные изменения исполнительной власти и выборы Главы Администрации должны проводиться на основании федерального закона, а не Устава области и соответствующего областного закона.

Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1); по этому вопросу издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2); 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, определяемыми федеральным законом (статья 77, часть 1). Следовательно, выборы Главы Администрации и структурные изменения органов государственной власти области являются предметом регулирования не только федерального законодателя, но и законодательного органа самой области.

Отсутствие соответствующего федерального закона на момент принятия Устава не препятствовало областной Думе принять собственный нормативный акт, что следует из статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции. По смыслу статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации после издания федерального закона по предмету совместного ведения нормативные акты субъекта Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с ним. Федеральным законом от 5 декабря 1995 года "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (статья 3) установлено, что выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года. Из статьи 125 Устава следует, что эти выборы должны быть проведены в течение шести месяцев.

Таким образом, статья 125 Устава не противоречит ни Конституции Российской Федерации, ни принятому в соответствии с нею федеральному закону.

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

постановил:

1. Признать соответствующими Конституции Российской Федерации следующие положения Устава - Основного Закона Читинской области: часть третью статьи 10, пункт "в" части второй статьи 56, пункты "в" и "д" части второй статьи 57, пункты "в" и "д" части первой статьи 67, часть первую статьи 74, часть вторую статьи 77, часть седьмую статьи 81, часть вторую статьи 82, часть вторую статьи 118 и статью 125.

2. Признать положения пункта "в" части второй статьи 55 и части четвертой статьи 81 Устава - Основного Закона Читинской области постольку, поскольку они не предусматривают подписание законов области Главой Администрации, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3) и 10.

Признать положения пункта "р" части второй статьи 57 и пункта "з" части первой статьи 67 Устава - Основного Закона Читинской области об утверждении областной Думой освобождения руководителей органов Администрации области, а также положение части второй статьи 63 о подотчетности Администрации области областной Думе не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 10.

Признать положение пункта "с" части второй статьи 57 Устава - Основного Закона Читинской области о согласовании назначения на должность председателя областного суда, председателя областного арбитражного суда не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 128 (часть 2).

Признать положения пункта "с" части второй статьи 57 и пункта "к" части первой статьи 67 Устава - Основного Закона Читинской области о согласовании назначения и освобождения от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти во всех случаях, а не только в предусмотренных Конституцией Российской Федерации или федеральным законом, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 78 (часть 1).

Признать часть третью статьи 112 Устава - Основного Закона Читинской области не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 12 и 131 (часть 1).

3. 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.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", а также официальных изданиях органов государственной власти Читинской области.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.А.Туманов

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.Т.Ведерников

Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
О.С.Хохрякова
В.Г.Ярославцев

№ 3-П
2-7/3

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
РЯДА ПОЛОЖЕНИЙ УСТАВА - ОСНОВНОГО ЗАКОНА
ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Современная правовая ситуация в Российской Федерации характеризуется тем, что по многим вопросам совместного ведения полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов нормативно не разграничены (не со всеми субъектами Российской Федерации подписаны договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, не приняты по этим вопросам федеральные законы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации). До издания федеральных законов по вопросам совместного ведения субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно регулировать соответствующие отношения, а также вправе и обязаны корректировать свое собственное нормативное регулирование после издания федерального закона и в соответствии с ним (при действии презумпции его конституционности). В настоящее время и по вопросам исключительной компетенции субъектов Российской Федерации не всегда есть нормативное регулирование.

В условиях такого правового вакуума при проверке конституционности Устава - Основного Закона Читинской области (равно как и других субъектов Российской Федерации) возникает неоднозначное понимание тех или иных его положений, усугубляемое недостатками законодательной техники (при отсутствии достаточного опыта законотворчества в субъектах Российской Федерации), что существенно затрудняет их проверку. В то же время проверка конституционности некоторых положений Устава Читинской области недопустима в силу того, что они не носят конституционного характера, не имеют конституционного значения и вообще не нашли какого-либо решения в федеральной Конституции.

При проверке отдельных институтов и норм Устава Читинской области (равно как и других субъектов Российской Федерации) на соответствие конституционному принципу разделения властей нельзя за образец (эталон) брать структуру и взаимодействие органов государственной власти на федеральном уровне и подгонять под федеральную схему систему организации государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Этого нельзя делать уже в силу того, что Глава Администрации Читинской области не является главой области как субъекта Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации глава администрации квалифицируется как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, но и в этом случае правовая природа института высшего должностного лица далеко не ясна.

Единая система исполнительной власти в Российской Федерации, о которой говорится в статье 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации, не исключает разнообразия в организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Именно поэтому субъекты Российской Федерации издают законы и другие правовые нормативные акты, регулирующие организацию и деятельность их собственных органов государственной власти в полном объеме либо на основе конкретизации соответствующих федеральных законов (статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, часть 2; статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации). В ином случае теряет смысл федеративное устройство Российского государства.

Администрация Читинской области оспаривает конституционность положений Устава Читинской области относительно подписания и обнародования законов области. В законотворческом процессе в субъектах Российской Федерации с точки зрения принципа разделения властей, системы

сдержек и противовесов необходимо известное сотрудничество двух ветвей власти, предполагающее участие исполнительной власти в законотворчестве, наличие взаимного контроля. Глава Администрации Читинской области наделяется широкими полномочиями в законотворческом процессе, в том числе (весьма существенными с точки зрения разделения властей) правом отлагательного вето относительно законов, принятых областной Думой, правом обнародования законов области (части пятая и шестая статьи 81, статья 82, Устава). Вопрос о подписании закона, принятого областной Думой, при наличии вышеперечисленных прав Главы Администрации области в законотворческом процессе, теряет свою остроту и более того - не имеет конституционного значения и характера. Закон, согласно Уставу Читинской области, подписывается Председателем областной Думы и обнародуется Главой Администрации области. Такое обнародование вполне возможно путем издания специального акта за подписью Главы Администрации области. Таким образом, закон области, подписанный Председателем областной Думы, дополняется подписью Главы Администрации области. Эти подписи двух высших должностных лиц осуществляются на разных этапах областного законотворчества, имеют различную правовую природу и преследуют различные цели.

В то же время Устав в части седьмой статьи 81 содержит разумное правило, направленное против возможного злоупотребления Главой Администрации области правом обнародования законов области (что, к сожалению, имело место в Читинской области): "В случае необнародования и неотклонения закона в установленный срок Главой Администрации области Закон обнародуется Думой".

В части второй статьи 63 Устава Читинской области закреплено, что Администрация области "подотчетна областной Думе по вопросам, отнесенным к ее компетенции". Данное положение в силу своей редакции вызывает неоднозначное его понимание. Подотчетность Администрации областной Думе по вопросам, по которым Устав устанавливает контроль за деятельностью исполнительной власти (бюджет и др.), иными словами, по вопросам компетенции областной Думы, соответствует конституционным требованиям и не противоречит принципу разделения властей.

Администрация Читинской области оспаривает конституционность понятия "судебная система области" и пункта "с" части второй статьи 57 Устава, согласно которому областная Дума совместно с Администрацией области согласовывает назначение на должность председателя областного суда, председателя областного арбитражного суда, прокурора области, а также назначение и освобождение от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Согласно статье 71 (пункт "г") Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также судостроительство (пункт "о" той же статьи) находятся в ведении Российской Федерации, в соответствии со статьей 72 (пункт "л" части 1) Конституции Российской Федерации кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Из приведенных конституционных положений не вытекает, что вся система судебных органов в Российской Федерации является лишь федеральной (наряду с федеральными органами судебной власти могут быть и судебные органы субъектов Российской Федерации, возможность создания которых предусмотрена и официально принятой Концепцией судебной реформы), а также и то, что субъекты Российской Федерации не могут устанавливать правовые нормы, конкретизирующие положения федеральных законов, в частности, о порядке формирования федеральных органов судебной власти.

При отсутствии федеральных законов, в полном объеме регулирующих систему, порядок организации и деятельности (судопроизводство) федеральных органов судебной власти, весьма затруднительно однозначно оценить конституционность тех или иных положений Устава относительно судостроительства, кадров судов. Это замечание в равной мере относится и к оценке конституционности положений Устава о порядке назначения и освобождения от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и участия в этом субъекта Российской Федерации, что может быть предметом специального регулирования в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Читинской области на основе положений статьи 78 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при взаимном соглашении могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

Администрация Читинской области оспаривает конституционность части третьей статьи 112 Устава относительно образуемых органами местного самоуправления "исполнительных органов". Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" говорит об органах местного самоуправления - выборных и других органах и о должностных лицах местного самоуправления - выборных лицах (населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления) либо лицах, работающих по контракту (трудовому договору), выполняющих организационно - распорядительные

функции в органах местного самоуправления и не относящихся к категории государственных служащих. Видимо, под исполнительными органами в системе местного самоуправления законодатель Читинской области понимает помимо представительных органов иные органы местного самоуправления и помимо выборных - иных должностных лиц местного самоуправления, выполняющих организационно - распорядительные функции в органах местного самоуправления. Терминология Устава Читинской области может быть приведена в полное соответствие с терминологией федерального закона.

Смысл части третьей статьи 112 Устава Читинской области заключается в том, что руководитель органа местного самоуправления и одновременно возможного его исполнительного органа, выполняющего организационно - распорядительные функции в данном органе местного самоуправления, должен избираться населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием. Этот способ формирования главы органа местного самоуправления и образуемого им исполнительного органа демократичен и отвечает сущности самоуправления. Но в месте с тем установление одного, единственного способа формирования главы органа местного самоуправления и его исполнительного органа есть известное ограничение полномочий самого населения самоуправляемых образований. Однако решение этого вопроса составляет исключительную компетенцию субъекта Российской Федерации, а не федеральных органов, и тем более не Конституционного Суда Российской Федерации.

Статья 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Понятие "структура" многозначно, и оно не обязательно должно включать способы формирования того или иного элемента структуры органов местного самоуправления. Поэтому вызывает сомнение ограничение возможности самого населения самоуправляемых поселений определять способы и порядок формирования органов местного самоуправления, включая их должностных лиц, но вывод, что такого рода ограничение, установленное в законном порядке на уровне субъекта Российской Федерации (в данном случае в Уставе области), является неконституционным, вряд ли правилен.

На основании изложенного прихожу к выводу, что проверка отдельных положений Устава - Основного Закона Читинской области, оспариваемых Администрацией Читинской области (о которых речь шла выше), должна быть прекращена производством, так как они по своему характеру и природе не являются конституционными и не нашли разрешения в Конституции Российской Федерации. Иные оспариваемые положения Устава при отсутствии необходимых федеральных законов, принятие которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации, не могут быть проверены на их соответствие конституционному принципу разделения властей, и поэтому в отношении этих положений должна действовать презумпция их конституционности.