



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом

город Москва

30 апреля 1996 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Э.М.Аметистова, судей Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.О.Лучина, В.И.Олейника, В.Г.Стрекозова, В.А.Туманова, О.С.Хохряковой,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: депутата Государственной Думы О.О.Миронова, Председателя Курганской областной Думы О.А.Богомолова, Председателя Законодательного Собрания Камчатской области М.Б.Машковцева; представителя Президента Российской Федерации как стороны, издавшей оспариваемый акт, М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом.

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственной Думы Федерального Собрания и Курганской областной Думы о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации", а также запрос Законодательного Собрания Камчатской области о проверке конституционности пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М.Данилова, объяснения представителей сторон, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. 19 июня 1995 года в Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы

исполнительной власти в Российской Федерации".

Государственная Дума полагает, что вопрос организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должен решаться на основании федерального закона, а не иных правовых актов, включая указы Президента Российской Федерации; в отсутствие же соответствующего федерального закона, как следует из пункта 2 раздела второго Конституции Российской Федерации, надлежит руководствоваться Законом РСФСР от 24 октября 1991 года "О выборах главы администрации". В связи с этим, по мнению Государственной Думы, противоречит статье 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации пункт 2 Указа, устанавливающий, что назначение на должность и освобождение от должности глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, применение к ним мер дисциплинарной ответственности производится указами Президента Российской Федерации, а также предусматривающий, что вопрос о назначении выборов глав администраций решается Президентом Российской Федерации.

Законодательное Собрание Камчатской области в своем запросе от 25 июля 1995 года ставит вопрос о проверке конституционности пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, согласно которому законы, принятые законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, подписываются и обнародуются главой исполнительной власти данного субъекта. Законодательное Собрание считает, что указанное положение противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В запросе Курганской областной Думы, поступившем в Конституционный Суд Российской Федерации 4 сентября 1995 года, утверждается, что Указ Президента Российской Федерации № 1969 противоречит статьям 11 и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и существенно ограничивает конституционно закрепленную компетенцию области как субъекта Российской Федерации по самостоятельному формированию органов государственной власти.

Поскольку указанные запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" соединил дела по этим запросам в одном производстве.

2. Государственная Дума Федерального Собрания и Курганская областная Дума просят проверить конституционность Указа в целом, однако фактически оспаривают конституционность лишь положений его пункта 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 силу этого Конституционный Суд Российской Федерации в данном деле проверяет конституционность пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом.

3. Согласно статье 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. 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, Конституции Российской Федерации).

Система органов государственной власти в субъектах 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 (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Согласно статье 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации в пределах ведения

Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Из приведенных конституционных положений следует, что в целях построения единой системы исполнительной власти в Российской Федерации федеральный законодательный орган - Федеральное Собрание (прежде всего, Государственная Дума) и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации обязаны принять в пределах своей компетенции соответствующие законы.

На необходимость безотлагательного формирования такой законодательной базы обращалось внимание в постановлениях Государственной Думы от 11 февраля 1994 года "О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан", от 25 февраля 1994 года "Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об обеспечении избирательных прав граждан при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления", от 10 июня 1994 года "Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации".

Однако на момент издания оспариваемого Указа Президента Российской Федерации надлежащая законодательная база по этому вопросу создана не была. И до настоящего времени не принят основной в данной сфере федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, предусмотренной статьей 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

4. В соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

О временном характере действия оспариваемого Указа свидетельствует содержащаяся в его преамбуле формулировка, согласно которой Указ действует "впредь до принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, определяющих механизм реализации статьи 77 Конституции Российской Федерации, принципы и порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Положения Указа о назначении глав администраций не претендуют на роль общих принципов организации исполнительных органов государственной власти, о которых говорит статья 77 Конституции Российской Федерации. Указ носит временный характер и предусматривает в качестве альтернативы возможность выборов глав администраций. Следовательно, являясь временной мерой в условиях отсутствия соответствующего законодательства и имея целью обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, Указ не отрицает принцип выборности глав исполнительной власти, вытекающий из статьи 3 (часть 2) Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьей 32, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти. Конкретизация же этого принципа осуществляется соответствующими нормами уставов и избирательных законов субъектов Российской Федерации, что, в частности, следует и из преамбулы Указа, ограничивающей срок его действия принятием соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Утверждение Государственной Думы Федерального Собрания о том, что в условиях становления системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует руководствоваться Законом РСФСР от 24 октября 1991 года "О выборах главы администрации", не согласуется со статьей 77 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что 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.

Отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов

государственной власти не препятствует субъектам Российской Федерации принимать законы, регулирующие порядок выборов глав исполнительной власти, что вытекает из природы совместной компетенции. Таким образом, установление абзацем первым пункта 2 Указа порядка назначения на должность и освобождения от должности глав администраций Президентом Российской Федерации, как временная мера, не препятствует проведению выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации при условии наличия у них соответствующей правовой базы, и, следовательно, данная норма не противоречит статьям 11, 72, 76 и 77 Конституции Российской Федерации.

Легитимность ранее назначенных глав исполнительной власти (до проведения соответствующих выборов) подтверждена Федеральным законом от 5 декабря 1995 года "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

5. В соответствии с абзацем вторым пункта 2 оспариваемого Указа "вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, решается Президентом Российской Федерации". Из этого следует, что субъект Российской Федерации даже при наличии у него надлежащей законодательной базы лишается права самостоятельно назначать и проводить выборы главы исполнительной власти.

В результате в ряде субъектов Российской Федерации, принявших уставы и избирательные законы, выборы проведены не были из-за отсутствия соответствующего разрешения Президента Российской Федерации, что поставило их в неравное положение с другими субъектами Российской Федерации, где при аналогичных условиях выборы состоялись. Такое ограничение конституционного статуса отдельных субъектов Российской Федерации противоречит статье 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Наличие законодательной (нормативной) базы является достаточным основанием для назначения выборов главы администрации самим субъектом Российской Федерации, а препятствующие этому решения могут быть обжалованы в каждом конкретном случае в суды общей юрисдикции.

6. Таким образом, при наличии соответствующей нормативной базы субъект Российской Федерации вправе назначать выборы и определять дату их проведения самостоятельно. При этом их проведение одновременно с общефедеральными выборами должно быть согласовано с федеральными органами, что вытекает из требования согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

7. В соответствии с абзацем вторым пункта 2 оспариваемого Указа вопрос о назначении выборов глав администраций решается Президентом Российской Федерации "пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством".

Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", вступивший в силу 13 декабря 1995 года, установил, что выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года (статья 3). Тем самым названный Федеральный закон ввел "иной порядок" назначения выборов, и, следовательно, абзац второй пункта 2 Указа утратил силу.

В связи с этим к данному положению применимо правило части 2 статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", устанавливающее в качестве основания прекращения производства утрату силы оспариваемого нормативного акта в период рассмотрения дела.

8. Пунктом 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации главе администрации предоставлены право подписывать и обнародовать законы, принятые законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, право вето, а также установлена обязанность главы администрации подписать закон, принятый повторно квалифицированным большинством голосов депутатов.

Эти нормы Положения не противоречат основам конституционного строя Российской Федерации. Участие главы исполнительной власти в законодательном процессе 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).

В связи с этим постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области положения статей 55 и 81 названного Устава, как не предусматривающие подписания законов области главой администрации, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать абзац первый пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункт 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом, соответствующими Конституции Российской Федерации.

2. На основании части второй статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца второго пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации", прекратить, поскольку в связи с принятием Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" он утратил силу.

При наличии надлежащей законодательной базы (устав, избирательные законы) субъекты Российской Федерации вправе назначать и проводить выборы главы исполнительной власти самостоятельно, с соблюдением требований пункта 6 мотивировочной части настоящего Постановления.

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", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.Т.Ведерников
Ю.М.Данилов
В.О.Лучин
В.И.Олейник
В.Г.Стрекозов
В.А.Туманов
О.С.Хохрякова

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.О. ЛУЧИНА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ПУНКТА 2 УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 3 ОКТЯБРЯ 1994 Г. N 1969 "О МЕРАХ ПО УКРЕПЛЕНИЮ
ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ" И ПУНКТА 2.3 ПОЛОЖЕНИЯ О ГЛАВЕ АДМИНИСТРАЦИИ
КРАЯ, ОБЛАСТИ, ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ,
АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ, АВТОНОМНОГО ОКРУГА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УТВЕРЖДЕННОГО
НАЗВАННЫМ УКАЗОМ**

Не разделяя основные оценки и выводы, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года по данному делу и руководствуясь частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считаю необходимым высказать свое особое мнение.

В России фактически восстанавливается практика указного правотворчества, длительное время существовавшая в Советском Союзе, когда Президиум Верховного Совета СССР издавал нормативные акты как в пределах собственных полномочий, так и по "замещающей" Верховный Совет компетенции. Но тогда для этого имелись определенные правовые основания. Конституция СССР 1977 года предусматривала: "Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии: 1) вносит в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты СССР ..." (статья 122). Легитимность издания таких указов не вызывала сомнений (хотя их роль в законотворчестве оценивалась неоднозначно). Этого, однако, нельзя сказать о "законодательных" указах Президента Российской Федерации. Они нелегитимны изначально, поскольку сама возможность их принятия Президентом не предусмотрена Конституцией Российской Федерации.

Названный Указ Президента Российской Федерации находится в противоречии с основами конституционного строя. Россия - демократическое федеративное правовое государство (статья 1 Конституции Российской Федерации). И, если Президент назначает глав администраций субъектов Федерации, лишая избирателей права участвовать в формировании исполнительной власти и устраняя свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа (статья 3, часть 3), он тем самым умаляет демократические начала нашего государства. Одновременно нарушается принцип федерализма, предполагающий децентрализацию власти, осуществление ее в рамках, очерченных Конституцией, непосредственно субъектами федерации (статья 5, часть 3; статья 11, часть 2; статья 73).

Президент присвоил себе не только право назначать глав администраций субъектов Федерации, но также право разрешать или запрещать проведение выборов глав администраций. Таким образом, Президент сам устанавливает свои полномочия по принципу: "Своя рука - владыка". Эта "саморегуляция", не ведающая каких-либо ограничений, опасна и несовместима с принципом разделения властей, иными ценностями правового государства. Президент не может решать какие-либо вопросы, если это не вытекает из его полномочий, предусмотренных Конституцией. Он не может опираться и на так называемые "скрытые (подразумеваемые)" полномочия. Использование их в отсутствие стабильного конституционного правопорядка и законности чревато негативными последствиями: ослаблением механизма сдержек и противовесов, усилением одной ветви власти за счет другой, возникновением конфронтации между ними.

Не могу согласиться с интерпретацией Конституционным Судом части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации: "Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов" (пункт 4 мотивировочной части постановления). Убежден, что Конституция Российской Федерации не дает оснований для подобного вывода.

Конституционное установление о том, что Президент как гарант Конституции "обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (статья 80), породило немало спекуляций и по существу стало оправданием его вседозволенности. На мой взгляд, оно, отнюдь, не означает, что Президент не связан Конституцией, может поступать по собственному усмотрению и принимать любые указы по любым вопросам, независимо от того, к ведению какой ветви власти (органа государственной власти) они относятся. Во-первых, функции гаранта Конституции Президент осуществляет в установленном ею же порядке (статья 80, часть 2). К сожалению, эта важная деталь оказалась опущенной в постановлении Конституционного Суда. Во-вторых, Президент должен добиваться согласованности и взаимодействия самих органов

государственной власти, а не подменять, не действовать вместо них. Поэтому было бы большим упрощением полагать, что Президент, например, убедившись в медлительности Федерального Собрания, вправе издавать указы, замещающие законы.

Признание Указа Президента "временной мерой" носит нормоустановительный характер и не основано на полномочиях Конституционного Суда, не отвечает его природе и назначению. Последний не вправе расширять компетенцию Президента. Нововведение Конституционного Суда стирает различия между указом и федеральным законом. "Временный указ" по существу становится "временным федеральным законом", что совершенно не вписывается в конституционные рамки законодательного процесса. На мой взгляд, временный характер действия указа вовсе не оправдывает вмешательство Президента в прерогативы законодательной власти и не дает ему права восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, какими бы оговорками это не сопровождалось. Исключение мыслимо лишь в условиях режима военного или чрезвычайного положения на основании федерального конституционного закона.

В постановлении говорится: "Утверждение Государственной Думы Федерального Собрания о том, что в условиях становления системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует руководствоваться Законом РСФСР от 24 октября 1991 года "О выборах главы администрации", не согласуется со статьей 77 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что 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". Если это так, то, имея в виду те же самые доводы, придется признать, что оспариваемый Указ Президента еще в большей степени не согласуется с данной статьей Конституции Российской Федерации. Он ущемляет самостоятельность как субъектов Российской Федерации, так и федеральной законодательной власти.

Императивный характер положений статьи 77 Конституции Российской Федерации исключает их расширительное толкование. Система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно при условии, что она соответствует основам конституционного строя России и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом. Отсюда следует, что непосредственное участие Президента в этом процессе не предусмотрено, а подмена федерального закона его указом недопустима. Подчеркнем - альтернативы федеральному закону не существует. Отсутствие такого закона - не повод для нарушения Президентом Конституции.

В постановлении отмечается, что положения Указа о назначении глав администраций "не претендуют на роль общих принципов организации исполнительных органов государственной власти, о которых говорит статья 77 Конституции Российской Федерации". Но тогда вопрос о порядке назначения или выборов глав администраций не относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (в статье 72, пункте "н" говорится об установлении именно общих принципов организации системы органов государственной власти), следовательно, это вообще запрещенное правовое поле для федеральной власти, а значит - и для Президента. Президент связан разграничением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Он не может принимать указы вне пределов "ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации" и не вправе решать вопросы, в отношении которых субъекты Российской Федерации "обладают всей полнотой государственной власти" (статья 73 Конституции Российской Федерации). Несомненно, вопросы, связанные с определением порядка, сроков проведения выборов глав администраций, относятся к ведению субъектов Федерации. Поэтому ставить проведение таких выборов в прямую зависимость от разрешения Президента Российской Федерации означало бы ограничение конституционного статуса субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации не наделяет Президента никакими полномочиями по формированию органов государственной власти субъектов Федерации. Президент назначает лишь выборы Государственной Думы, и то не по собственному усмотрению, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом (статья 84, пункт "а"). Возможности назначать какие-либо иные выборы, в том числе глав администраций (разрешать, запрещать их проведение), Конституция Президенту не предоставляет.

Президент своим Указом связал возможность принятия субъектами Федерации нормативных актов о порядке формирования власти, в том числе исполнительной, с предварительным принятием федерального закона. Это не вытекает из смысла Конституции и противоречит Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области. И уж совсем необъяснимо с конституционных позиций лишение (пусть даже временное, под любыми благовидными предлогами) субъектов Федерации права самим назначать выборы глав администраций.

Назначение выборов Президентом затрагивает только глав исполнительной власти краев,

областей, городов федерального значения, автономной области, автономного округа. В силу этого оно противоречит статье 5 Конституции Российской Федерации, провозглашающей равноправие субъектов Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Не соответствуют Конституции и положения Указа, предоставляющие Президенту право налагать дисциплинарные взыскания на глав администраций. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство (статья 110 Конституции), а не Президент. Поэтому было бы логично, чтобы именно оно и обладало такими дисциплинарными полномочиями (если это вообще допустимо в условиях Федерации). "Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом" (статья 85, часть 2, Конституции). О праве Президента привлекать к дисциплинарной ответственности глав администраций не упоминается ни в одной из статей Конституции Российской Федерации. По этой причине оспариваемое положение Указа не может быть признано соответствующим Конституции Российской Федерации.

Установление правового статуса главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа не относится к ведению Президента Российской Федерации. Поэтому утвержденное названным Указом Положение не соответствует Конституции Российской Федерации по порядку его принятия. Тем самым невозможно говорить и о конституционности содержащихся в нем предписаний.

В заседании Конституционного Суда неоднократно отмечалось, что во многих субъектах Федерации на момент издания Указа не было, а кое-где и в настоящее время отсутствует надлежащая нормативная основа для проведения выборов. "Что было делать?" - На мой взгляд, создавать в установленном порядке правовую базу, а не ждать вмешательства Президента, не подталкивать его к нарушению Конституции. Почему некомпетентность, безответственность одних должна порождать тупиковые ситуации, когда для других, кроме нарушения закона, не остается иного выхода? Компромиссы, приспособление Конституции к конкретной ситуации не укрепляют, а разрушают законность и правопорядок.

Президент, видя пробел в законодательстве, не может оставаться безучастным, сидеть сложа руки. Однако он не может и устранить этот пробел своим Указом, если решение данного вопроса не входит в его компетенцию. У Президента достаточно правовых возможностей, чтобы активно влиять на законодательный процесс, не подменяя законодателя.

Президент Российской Федерации, издав Указ N 1969 от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и одновременно утвердив Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, вышел за пределы своих полномочий, предусмотренных статьями 83 - 90 Конституции Российской Федерации. Пункт 2 Указа, устанавливающий, что назначение на должность и освобождение от должности глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, применение к ним мер дисциплинарной ответственности производится указами Президента Российской Федерации, а также предусматривающий, что вопрос о назначении выборов глав администраций решается Президентом Российской Федерации, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 3 (части 3 и 4), 5 (части 1 и 4), 10, 11 (часть 2), 72 (часть 1, пункт "н"), 73, 76 (часть 2), 77 (часть 1), 90 (часть 3).

Президент, принимая указы по вопросам, требующим законодательного решения, фактически присваивает властные полномочия Федерального Собрания, а это (как записано в части 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации) преследуется по федеральному закону. Но, видимо, никто не верит в реальность подобной угрозы, иначе представитель Президента Российской Федерации не заявил бы в заседании Конституционного Суда о том, что "нормотворчество с помощью указов Президента объективно будет продолжено по тем вопросам, которые не урегулированы действующим законодательством" (стенограмма 11 апреля 1996 года, с. 69). Можно выразить лишь сожаление, что Конституционный Суд своим авторитетом оправдывает антиконституционную указную практику, основанную на целесообразности и так называемых "скрытых" полномочиях Президента Российской Федерации.