



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея

город Москва

4 апреля 2002 года

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

с участием представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) - заместителя Председателя Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Р.Данилова, народного депутата Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Н.Ким-Кимэна и кандидата юридических наук Ю.Н.Бацева, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук А.С.Саломаткина и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции от 8 февраля 2001 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея, в которых оспаривается конституционность положений абзаца шестого пункта 3 статьи 5, подпункта "г" пункта 1, пунктов 2 и 4 статьи 9, подпунктов "б" и "г" пункта 1, пунктов 2, 3, 4, 5, 6 и 7 статьи 19 и статьи 29¹ названного Федерального закона. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, вытекает ли содержащееся в указанных положениях непосредственно не предусмотренное в Конституции Российской Федерации регулирование из ее содержания и в связи с этим - может ли такое регулирование устанавливаться федеральным законодателем.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я.Сливы, объяснения представителей сторон, заключения экспертов - кандидатов юридических наук А.А.Сергеева и Н.М.Колосовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) оспариваются положения подпункта "г" пункта 1 и пункта 4 статьи 9, подпункта "г" пункта 1 и пунктов 6 и 7 статьи 19 и статьи 29¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которыми предусматриваются следующие меры, применяемые на основе соответствующих судебных решений в случае их неисполнения:

досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемое федеральным законом, проект которого вносится Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, обязанную рассмотреть его в установленный срок;

вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти и высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации;

временное отстранение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей и отрешение его от должности; отставка высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае отрешения возглавляющего его лица от должности Президентом Российской Федерации.

Заявитель ставит под сомнение возможность регулирования соответствующих отношений на уровне федерального закона, поскольку данное регулирование отсутствует в Конституции Российской Федерации, и считает, что указанные положения противоречат ее статьям 72, 73, 76 и 77.

В запросе Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея оспариваются положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта "б" пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", предусматривающие возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также возможность принятия законодательным (представительным) органом государственной власти решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

По мнению заявителя, указанные положения нарушают принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и противоречат статьям 11, 73 и 77 Конституции Российской Федерации, поскольку осуществляют регулирование, не относящееся к общим принципам организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и препятствуют субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать взаимоотношения этих органов.

Исходя из того, что оба запроса касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в которых устанавливаются непосредственно не закрепленные Конституцией Российской Федерации меры федерального воздействия, применяемые в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а именно досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, а также закрепляется досрочное прекращение каждым из этих органов полномочий другого в связи с отказом от приведения принятого им нормативного правового акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.

2. Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции Российской Федерации, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией Российской Федерации основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод, единство статуса личности на всей территории Российской Федерации, а также защиту других конституционных ценностей, таких как суверенитет и государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства (статья 1, часть 1; статья 2; статья 3, часть 1; статья 4, части 1 и 2; статья 5, части 1 и 3; статья 8, часть 1; статья 11, часть 3; статья 15, части 1 и 2; статья 55, часть 3).

Контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт "а"; статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации). Обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "а" части 1, Конституции Российской Федерации). Тем самым обязанности по защите Конституции Российской Федерации возлагаются как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты. Необходимость их согласованной деятельности обусловлена также конституционным предписанием, согласно которому по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, части 1 и 5, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции Российской Федерации и конституционного строя Российской Федерации установлены сбалансированные и взаимодополняющие обязанности Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из этого федеральный законодатель - с учетом конституционного принципа федерализма и вытекающих из него взаимных прав и обязанностей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимости их согласованной деятельности по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции и федеральным законам - должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации их конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации, осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции Российской Федерации и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может предполагать наступления для органов государственной власти субъектов Российской Федерации - в случае невыполнения ими указанной конституционной обязанности - негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия. Соответствующие меры в отношении федеральных органов государственной власти не являются предметом рассмотрения в настоящем деле.

2.1. Конституцией Российской Федерации, исходя из принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, закреплены прерогативы судебной власти в осуществлении контроля за обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (статья 18; статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127; статья 128, часть 3). Это

согласуется с сущностью судебной власти, по своей природе независимой и беспристрастной и в качестве таковой участвующей в разрешении конституционно-правовых разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами, и предопределяет значение судебных решений, имеющих обязательный характер и постановляемых именем Российской Федерации (статьи 10 и 11, часть 1, Конституции Российской Федерации), для установления оснований применения мер федерального воздействия в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в связи с невыполнением ими конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы.

Роль Конституционного Суда Российской Федерации в охране Конституции Российской Федерации предусматривается непосредственно Конституцией Российской Федерации, устанавливающей, что нормативные акты, в том числе конституции республик, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации или их отдельные положения, проверяемые по запросам соответствующих органов Российской Федерации и ее субъектов и признанные неконституционными, утрачивают силу (статья 125, пункт "б" части 2, части 4 и 6, Конституции Российской Федерации, а также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации).

Конституционное судопроизводство, обеспечивающее соответствие нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" имеет своей целью защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (часть первая статьи 3), что согласуется с целями рассматриваемых мер федерального воздействия.

В силу прямого указания Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, уполномоченной окончательно разрешать публично-правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливая, что акты, которыми определяется их конституционный статус, противоречат федеральному закону (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и Определение от 19 апреля 2001 года по ходатайству об официальном разъяснении Определения от 27 июня 2000 года № 92-О). Это обусловлено тем, что оценка соответствия акта субъекта Российской Федерации федеральному акту всегда конституционно обоснована закрепленным в Конституции Российской Федерации разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации).

На основе конституционных норм в целях защиты верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов осуществляется также судебный контроль, возложенный на иные суды (статьи 120, 126 и 127 Конституции Российской Федерации), чьи полномочия устанавливаются федеральными конституционными законами (статья 128, часть 3, Конституции Российской Федерации). Соответственно, Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" (пункт 3 статьи 5, пункты 1 и 2 статьи 6 и статья 27) исходит из общей для всех судов, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, обязанности признавать не подлежащими применению нормативные акты субъектов Российской Федерации, которые противоречат актам, имеющим большую юридическую силу.

Однако поскольку в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам, то применение данных мер предполагает во всяком случае проверку указанных актов Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе при наличии решений других компетентных судов.

Оспариваемые положения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" направлены, таким образом, на обеспечение исполнения решений федеральных судов, вынесенных в связи с принятием органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и

федеральным законам. Судебными же решениями устанавливаются и основания для применения мер федерального воздействия. Следовательно, их наличие является обязательным, что тем более очевидно в случаях, когда речь идет о неустранении установленного судом противоречия, т.е. о неисполнении судебного решения. Судебное решение во всяком случае также может быть востребовано органом (должностным лицом) субъекта Российской Федерации - на любом этапе процедуры применения мер федерального воздействия - путем обращения в соответствующий суд, в том числе Конституционный Суд Российской Федерации, для защиты своих прав и законных интересов в споре с Российской Федерацией, что подтверждено, в частности, в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в названных решениях.

2.2. Нормативные предписания субъекта Российской Федерации, признанные актом судебной власти противоречащими Конституции Российской Федерации, во всяком случае утрачивают силу и, следовательно, перестают быть составной частью основанной на ней правовой системы Российской Федерации (статья 15, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Неподчинение органа государственной власти субъекта Российской Федерации решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции Российской Федерации и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта Российской Федерации не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации (статья 3, часть 4; статья 4 Конституции Российской Федерации).

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации, такие действия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, по существу, ведут к утрате им своей легитимности, и потому досрочное прекращение его полномочий в предусмотренном рассматриваемым Федеральным законом порядке согласуется с целями защиты Конституции Российской Федерации, осуществляемой в том числе посредством конституционного судопроизводства, и с ролью Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении единого конституционного пространства.

Вытекающую из Конституции Российской Федерации возможность применения - в целях защиты Конституции Российской Федерации - мер федерального воздействия в отношении органов государственной власти, в том числе субъектов Российской Федерации (на основе рассматриваемого Федерального закона), подтверждают также Федеральные конституционные законы "О Правительстве Российской Федерации", "О судебной системе Российской Федерации" и "О Конституционном Суде Российской Федерации", в статью 80 которого Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года были внесены изменения, специально предусматривающие механизм такого воздействия в связи с невыполнением обязанностей государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации на основании решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, регулирование мер федерального воздействия и механизма их реализации, по сути, представляет собой конституционно обусловленный комплексный правовой институт, нормативная база которого включает в себя как положения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", так и соответствующие положения ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, устанавливающие основания применения этих мер. Вместе с тем, как вытекает из содержания оспариваемых норм в их единстве и в системе с другими предписаниями, досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не может рассматриваться как нарушающее конституционный статус субъектов Российской Федерации и их органов, поскольку при этом предусматривается назначение и проведение новых выборов соответствующих органов государственной власти, чем обеспечивается ее стабильность.

3. Подпунктом "г" пункта 1 и пунктом 4 статьи 9 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" устанавливается возможность - в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных актов субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам - досрочного прекращения полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации путем принятия федерального закона, т.е. в такой законодательной парламентской процедуре, которая сама по себе не может не предполагать

сбалансированных решений участвующих в ней высших федеральных органов государственной власти.

3.1. Как следует из оспариваемых положений, соответствующими судами должно быть установлено, что конституция, устав, закон или иной нормативный правовой акт содержат положения, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение установленного срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению судебного решения, в том числе не отменил нормативный акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим.

Таким образом, рассматриваемая мера федерального воздействия применяется, если судебным решением признан неправомерный характер акта субъекта Российской Федерации, а затем другим судебным решением установлен факт его неисполнения. Это означает, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вопреки судебному решению, носящему окончательный характер и вынесенному именем Российской Федерации в порядке осуществления ее конституционных полномочий, исходит из того, что принятый им акт действует, подлежит дальнейшему применению как составная часть правовой системы Российской Федерации. Наличие применительно к досрочному прекращению полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как минимум двух обязательных процедур судебного рассмотрения, в первой из которых выявляются противоречия в правовом регулировании, а во второй подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях его исполнения, призвано обеспечить обоснованность и соразмерность федерального воздействия в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением судебных решений о признании его актов нарушающими Конституцию Российской Федерации и федеральные законы.

3.2. Использование судебного механизма при применении федерального воздействия, по смыслу пункта 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, предполагает, что соблюдение конституционных гарантий правосудия требует участия именно того суда, к компетенции которого это отнесено Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статей 3 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" окончательное установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации. Отсутствие специального указания о таких полномочиях в тексте Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не свидетельствует ни об отрицании этой компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, ни о противоречии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации может быть востребован для разрешения спора между Российской Федерацией и ее субъектом после принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации недействующим, а также после того, как суд общей юрисдикции, потребовав от принявшего акт органа его отмены или изменения и осуществляя контроль за исполнением своего решения, установил обстоятельства, свидетельствующие о непринятии необходимых мер в этих целях и о наличии указанных в рассматриваемом Федеральном законе негативных последствий такого бездействия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что является основанием для применения мер федерального воздействия. В любой из таких ситуаций субъект Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Конституции Российской Федерации (статья 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Данное право субъекта Российской Федерации является существенной гарантией его конституционного статуса.

Если же перечисленные в статье 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации федеральные органы государственной власти считают, что должны быть применены предусмотренные рассматриваемым Федеральным законом меры, то это порождает их обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением нарушения установленного разграничения компетенции, выразившееся в отрицании верховенства федерального регулирования (статьи 84, 92 и 101 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Такое обращение возможно в том числе со стороны ранее

рассматривавших дело федеральных судов общей юрисдикции, решения которых не исполнены органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В ситуации, когда Конституционным Судом Российской Федерации не осуществлялась проверка нормативного акта субъекта Российской Федерации по обращениям указанных органов государственной власти, Президент Российской Федерации должен инициировать - в качестве обязательной предпосылки досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства.

Тем самым гарантируется вытекающее из Конституции Российской Федерации (статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127) использование судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для защиты верховенства Конституции Российской Федерации и обеспечения единого правового пространства на основе приведения нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральными нормативными актами. Иное истолкование компетенции суда в процедуре принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не вытекает и не может вытекать из пункта 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, поскольку оно не соответствовало бы не только конституционному принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, но и конституционной характеристике России как демократического федеративного правового государства (статья 1, часть 1; статья 10 Конституции Российской Федерации).

3.3. Пункт 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона предусматривает также обязанность суда установить, что в результате неисполнения судебного решения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. Именно названные последствия характеризуют существенность допущенных в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации нарушений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые могут послужить основанием для применения указанной меры.

Действительный смысл этих положений может быть выявлен только в нормативном единстве со статьей 3¹ того же Федерального закона, в силу которой меры федерального воздействия в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации применяются в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Из этого следует, что само по себе бездействие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, когда его акт признан противоречащим федеральному законодательству, еще не дает оснований для начала процедуры досрочного прекращения полномочий. Вмешательство Российской Федерации может быть оправдано только указанными существенными последствиями нарушения конституционной обязанности субъектов Российской Федерации соблюдать федеральные нормативные предписания.

Таким образом, исключается применение такой меры федерального воздействия, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного акта федеральному нормативному правовому акту и гарантируется использование федерального воздействия соразмерно негативным социальным последствиям нормативного решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.4. Обязательный элемент процедуры, предписанной пунктом 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, - вынесение указом Президента Российской Федерации предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в пределах своих полномочий не обеспечившего по истечении установленного срока исполнение решения суда. Данное полномочие Президента Российской Федерации вытекает из его конституционных функций по осуществлению возложенных на него задач федеральной государственной власти и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия

органов государственной власти (статья 78, часть 4; статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации).

По существу, вынесение предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта Российской Федерации в процедуре применения федерального воздействия.

Такое предупреждение способствует как своевременному исключению применения нормативных правовых актов, признанных противоречащими федеральному законодательству, так и инициированию субъектом Российской Федерации рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации в процедурах проверки нормативных правовых актов или спора о компетенции.

Поскольку предупреждение выносится в форме ненормативного указа Президента Российской Федерации, не исключается также возможность его оспаривания в установленном процессуальным законом порядке в Верховном Суде Российской Федерации, решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного Суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание.

3.5. Предусмотренное пунктом 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется федеральным законом, проект которого Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу.

В Постановлении от 16 октября 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации указал, что прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути распорядительного, характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституционности Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации". Данные правовые позиции распространяются и на регулирование досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу самой Конституции Российской Федерации принятие федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предполагает участие всех субъектов законодательного процесса, ориентировано на обеспечение необходимого баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов и служит повышению степени защиты от произвольного и не соразмерного наступившим последствиям, а также нецелесообразного использования федерального воздействия. Именно в ходе законодательной процедуры должна обсуждаться и гарантироваться соразмерность федерального воздействия негативным последствиям нарушения субъектом Российской Федерации конституционной обязанности следовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Обеспечение такой соразмерности - при наличии подтвержденных судебными решениями законодательно предусмотренных оснований - является условием признания предусмотренных рассматриваемым Федеральным законом мер федерального воздействия соответствующими Конституции Российской Федерации и конституционной характеристике Российской Федерации как правового государства, что согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлениях от 11 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, положений статей 85 и 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, от 12 мая 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 6 и 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР" и Законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции".

Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации осуществляет полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации), в том числе в тех случаях, когда механизм реализации этих полномочий не конкретизируется ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Общие рамки полномочий Президента Российской Федерации определяются принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации), а также требованием статьи 90 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (такая правовая позиция выражена, в частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела). Тем более нет препятствий для выполнения Президентом Российской Федерации его конституционных функций непосредственно на основании федерального закона, в данном случае - Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которым как раз и установлен механизм реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий по применению федерального воздействия.

Регулирование в федеральном законе порядка осуществления Президентом Российской Федерации полномочий по реализации федеральной компетенции в области приведения в соответствие с федеральными актами нормативных актов субъектов Российской Федерации, возможность которого вытекает из статей 71 (пункт "а"), 72 (пункты "а", "б" части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, создает оптимальные условия для защиты статуса субъектов Российской Федерации, поскольку механизм реализации Президентом Российской Федерации указанных полномочий предопределяется федеральным законодателем. Кроме того, применение федерального воздействия в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом требует принятия отдельного федерального закона о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации.

Наделение же только Президента Российской Федерации полномочием вносить в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вытекает из природы его функций, предусмотренных статьями 80 и 85 Конституции Российской Федерации и реализуемых в том числе путем инициирования федерального воздействия. Отсутствие такого полномочия у других субъектов права законодательной инициативы, названных в статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, также является гарантией для субъекта Российской Федерации и соответствует установленному Конституцией Российской Федерации разграничению полномочий между органами федеральной государственной власти.

При этом в силу оспариваемых положений принятие федерального закона о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия - представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом - в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, - политическую волю Российской Федерации.

Данный подход согласуется с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом Российской Федерации в названных Постановлениях от 16 октября 1997 года и от 1 декабря 1999 года, из которых следует, что возложение на федерального законодателя обязанности одобрить определенное решение, исключаяющей его дискреционные полномочия, не отвечает природе представительного органа; и, напротив, наличие у него дискреционных полномочий при применении такой меры, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не может быть признано противоречащим Конституции Российской Федерации.

3.6. Таким образом, положения подпункта "г" пункта 1 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта

Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся принятием федерального закона, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признается необходимость федерального воздействия в целях его исполнения; при этом данная мера федерального воздействия не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного правового акта субъекта Российской Федерации федеральному регулированию, поскольку ее применение обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке наступления указанных в статье 3¹ того же Федерального закона конституционно значимых тяжких последствий, вызванных неправомерным нормативным актом и его несвоевременным устранением из правовой системы Российской Федерации.

4. Подпунктом "г" пункта 1 статьи 19 и пунктами 2 и 3 статьи 29¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривается порядок досрочного прекращения полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации по решению высших федеральных органов государственной власти.

Правовая позиция, в соответствии с которой досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи с их незаконными решениями и действиями (бездействием) в принципе допустимо, сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что нормы Устава (Основного Закона) Алтайского края, закрепляющие возможность досрочного освобождения главы администрации Алтайского края от должности на основании решений судов, подтверждающих наличие в его действиях признаков грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава, законов Алтайского края, не противоречат Конституции Российской Федерации. Данная правовая позиция подтверждена в Постановлении от 7 июня 2000 года по делу о проверке отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а также в Определении от 14 января 1999 года по запросу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в качестве применяемой в целях защиты Конституции Российской Федерации меры федерального воздействия, как следует из пунктов 2 и 3 статьи 29¹ рассматриваемого Федерального закона, реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений высших федеральных органов государственной власти, а именно федерального парламента, определившего в рассматриваемом Федеральном законе основания применения данной меры; органов судебной власти, правомочных вынести решение о признании нормативного акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам; Президента Российской Федерации, издающего указ об отрешении названного лица от должности как завершающий акт процедуры в целом.

Данная процедура предполагает следующие обязательные элементы: признание судом акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащим Конституции Российской Федерации и федеральным законам; подтверждение в судебном порядке неисполнения решения суда, т.е. непринятия мер для исключения признанного недействующим нормативного акта из правовой системы Российской Федерации при условии, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в суд для разрешения спора; вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения в адрес этого лица в связи с непринятием им мер по отмене приостановленного указом Президента Российской Федерации соответствующего нормативного акта (подпункты "а" и "б" пункта 2 статьи 29¹).

Кроме того, по смыслу рассматриваемых положений, для применения такой меры федерального воздействия, как досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные в статье 3¹ конституционно значимые тяжкие последствия. Следовательно, эти положения не допускают применение данной меры федерального воздействия в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному регулированию. Тем самым обеспечивается соразмерность федерального вмешательства негативным последствиям нормативных решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, обоснованность отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности гарантируется судебной властью, разрешающей спор между Российской Федерацией и ее субъектом. Тем самым удовлетворяются вытекающие из Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 10; статья 11, часть 1; статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127; статья 128, часть 3) требования о необходимости использования судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для обеспечения соответствия федеральным нормативным правовым актам нормативных актов субъектов Российской Федерации и защиты прав субъектов Российской Федерации.

Исходя из природы и целей данной меры федерального воздействия, в силу указанных требований Конституции Российской Федерации и конкретизирующего их Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" (статьи 3, 84, 85, 92, 93, 101 и 102) отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, если спор не был или не мог быть урегулирован иным образом, во всяком случае не может состояться без подтверждения неконституционности нормативного акта, изданного данным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в той же процедуре - по тем же основаниям и по инициативе тех же субъектов, - в какой Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет производство по проверке конституционности нормативных актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом сохраняется и возможность обжалования указа Президента Российской Федерации в установленном процессуальным законом порядке в Верховный Суд Российской Федерации (пункт 6 статьи 29¹), решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного Суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание.

Издание указа об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности в качестве завершающего этапа федерального воздействия является реализацией Президентом Российской Федерации своих конституционных функций как главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации в сфере федеральных полномочий исполнительной власти (статьи 80 и 90 Конституции Российской Федерации), в том числе в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (статья 83, пункты "а", "б", "в", "д"; статья 103, пункт "а" части 1; статьи 111, 112 и 113; статья 115, часть 3; статья 117 Конституции Российской Федерации). При этом необходимо учитывать, что 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 (статья 77, часть 2), в которой Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (статья 78, часть 4), включая меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан (статья 110, часть 1; статья 114, пункт "е" части 1, Конституции Российской Федерации; статьи 1, 4, 13, 19 и 43 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации").

Таким образом, механизм отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности, предусмотренный рассматриваемым Федеральным законом и включающий в качестве элементов предупреждение, возможность согласительных процедур (статья 85 Конституции Российской Федерации), а также судебное разрешение возникающих при этом споров, обеспечивает необходимый в процессе применения Президентом Российской Федерации указанной меры федерального воздействия баланс законодательной, исполнительной и судебной власти и их

согласованное взаимодействие.

Следовательно, закрепляющие данный механизм положения подпункта "г" пункта 1 статьи 19 и пунктов 2 и 3 статьи 29¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа Президента Российской Федерации, включает в себя в качестве обязательных элементов судебное решение о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также судебное решение, которым должны подтверждаться уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость применения федерального воздействия в целях его исполнения. При этом указанная мера не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному нормативному акту, поскольку для ее реализации необходимо подтверждение в судебном порядке того, что признанный неправомерным нормативный акт повлек указанные в статье 3¹ того же Федерального закона конституционно значимые тяжкие последствия.

5. Согласно пункту 6 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который продолжает действовать лишь до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации новым высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 19).

Данное положение не может рассматриваться в отрыве от других положений названного Федерального закона, регулирующих систему отношений избираемого гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 18) и возглавляемого и формируемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 17, подпункт "в" пункта 7 статьи 18). Из этих положений следует, что срок полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации обусловлен сроком полномочий его руководителя - высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации влечет за собой назначение новых выборов; функционирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации после отставки, связанное с тем, что для прихода к власти нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации требуется время на проведение выборов, приобретая, по сути, временный, переходный характер, обеспечивает непрерывность осуществления исполнительной власти как постоянно действующей (пункт 1 статьи 20).

Таким образом, положения пунктов 6 и 7 статьи 19 во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 17 и подпунктом "в" пункта 7 статьи 18 рассматриваемого Федерального закона, направленные на беспрепятственное осуществление вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации полномочия самостоятельно формировать возглавляемый им орган, не могут рассматриваться как не соответствующие конституционным принципам организации и деятельности исполнительной власти в Российской Федерации.

6. Согласно пункту 4 статьи 29¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления ему обвинения

в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. (Данное положение, по существу, воспроизведено в пункте 5 статьи 114 УПК Российской Федерации, который вступает в силу с 1 июля 2002 года, притом что по общему правилу, предусмотренному той же статьей, временное отстранение от должности производится на основании судебного решения.)

В Постановлении от 18 января 1996 года Конституционный Суд Российской Федерации выразил сохраняющую свою силу и распространяющуюся на рассматриваемое положение правовую позицию, в силу которой допускается временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период расследования в отношении него уголовного дела - до вынесения приговора по обвинению в совершении преступления.

Временное отстранение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения должностных обязанностей в случае предъявления ему обвинения служит правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации). Принятие соответствующего решения Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации создает гарантию от возможного злоупотребления служебным положением со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Поэтому временное отстранение такого лица от должности не в общем, а в специальном порядке не является произвольным отступлением от принципа равенства перед законом и судом. Лицо, занимая высокую публичную должность, добровольно соглашается с особенностями публично-правового статуса, связанными с такой должностью; вместе с тем оно в любом случае не лишается возможности судебного обжалования временного отстранения от должности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1999 года по делу о проверке конституционности положений статей 133, 218 и 220 УПК РСФСР).

Наделение Президента Российской Федерации полномочием временно отстранять высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации на основании представления Генерального прокурора Российской Федерации также связано со статусом высших должностных лиц исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в силу принципов единства системы государственной власти (статья 5, часть 3; статья 77, часть 2, Конституции Российской Федерации) находятся в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, поскольку он несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. При этом в силу названных положений Конституции Российской Федерации и с учетом правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1999 года, при применении в отношении должностных лиц, имеющих конституционный статус, временного отстранения от должности в качестве обеспечительно-исполнительной меры в связи с предъявлением обвинения в совершении тяжких и особо тяжких преступлений исключается возможность произвольных решений при принятии таких актов Президентом Российской Федерации и предполагается обжалование указанного решения в суд в процедуре уголовного судопроизводства, что, по смыслу действующих процессуальных правил, влечет рассмотрение дела в Верховном Суде Российской Федерации.

Таким образом, пункт 4 статьи 29¹ рассматриваемого Федерального закона в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, не противоречит Конституции Российской Федерации.

7. Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривается возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также возможность принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией, уставом субъекта Российской Федерации (абзац шестой пункта 3 статьи 5; пункт 2

статьи 9; подпункт "б" пункта 1, пункты 2, 3, 4 и 5 статьи 19).

Согласно Конституции Российской Федерации общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом (статья 77, часть 1); установление общих принципов организации системы органов государственной власти, отнесенное к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, также осуществляется федеральным законом, в соответствии с которым принимаются законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, часть 2).

Положения, относящиеся к возможности досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, затрагивают существенные стороны взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Они призваны обеспечивать стабильность функционирования представительной демократии в России как федеративном правовом государстве и единство системы государственной власти и, следовательно, относятся к указанным общим принципам, а потому подлежат закреплению в федеральном законе. Такая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 8 июня 2000 года по запросу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", подтвердившем конституционность федерального регулирования в этой сфере при условии, что предусматривается также система гарантий от необоснованного одностороннего прекращения полномочий соответствующего органа (должностного лица).

Следовательно, с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта "б" пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации, что, однако, не препятствует конкретизации регулирования соответствующих отношений в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения подпункта "г" пункта 1 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся принятием федерального закона, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признается необходимость федерального воздействия в целях его исполнения; при этом данная мера федерального воздействия не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта субъекта Российской Федерации федеральному регулированию, поскольку ее применение обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт и его несвоевременное устранение из правовой системы Российской Федерации повлекли массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

2. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения подпункта "г" пункта 1 статьи 19 и пунктов 2 и 3 статьи 29¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" о порядке отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации) от должности, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура применения данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа Президента Российской Федерации, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях обеспечения его исполнения; при этом указанная мера не может быть применена в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) либо исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному нормативному акту, так как ее применение обуславливается подтверждением в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт повлек массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

3. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 6 и 7 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с отрешением Президентом Российской Федерации высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности, поскольку эти положения во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 17 и подпунктом "в" пункта 7 статьи 18 того же Федерального закона направлены на беспрепятственное осуществление вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации полномочия самостоятельно формировать возглавляемый им орган.

4. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 4 статьи 29¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" о временном отстранении Президентом Российской Федерации по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. При этом не исключается обжалование указа Президента Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации в процедуре уголовного судопроизводства.

5. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта "б" пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" о возможности досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о возможности принятия законодательным (представительным) органом государственной власти решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.

Признание названных положений не противоречащими Конституции Российской Федерации не препятствует конкретизации регулирования соответствующих отношений в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации.

6. В соответствии со статьями 6 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", выявленный в

настоящем Постановлении, является общеобязательным, в том числе при толковании действующих и принятии новых актов, формирующих нормативную базу мер федерального воздействия как комплексного правового института.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Республики Адыгея (Адыгеи) и Республики Саха (Якутия). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.С.Бондарь
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 8-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА**

1. Заявители в своих письменных запросах и в публичном заседании, по существу, ставили вопрос о проверке соответствия Конституции Российской Федерации Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" по форме. Они полагали, что положения, предусмотренные абзацем шестым пункта 3 статьи 5, подпунктами "б" и "г" пункта 1 и пунктами 2 и 4 статьи 9, пунктами 2, 3, 4, 5, 6 и 7 статьи 19 и статьей 29¹ данного Федерального закона, в силу особой правовой природы должны были найти регулирование в самой Конституции Российской Федерации, а не в федеральном законе.

Конституционные по своей природе отношения могут быть конкретизированы и развиты в законах, основанных на конституционных положениях. Предусмотренное Конституцией Российской Федерацией наличие двух видов федеральных законов - федеральных конституционных и федеральных, различных по юридической силе, диктует необходимость разграничения предметов их регулирования. С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, предмет регулирования федерального конституционного закона определен самой Конституцией Российской

Федерации, в статьях которой есть прямые ссылки на те случаи, в каких должны быть приняты федеральные конституционные законы. Полагаю, что такой подход к определению предмета регулирования федерального конституционного закона недостаточен. Он должен быть дополнен критерием "материального" порядка, т.е. определением конституционно - правовой природы отношений, требующих адекватной правовой формы их опосредования.

Общие (основные) принципы организации и функционирования законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в числе которых и принцип конституционно - правовой ответственности указанных государственных органов субъектов Российской Федерации перед федеральной властью, должны быть закреплены если не в самой Конституции Российской Федерации, то в законе самой высокой юридической силы. Реализация принципа конституционно - правовой ответственности государственных органов субъектов Российской Федерации непосредственно затрагивает, наполняет новым содержанием конституционный статус Российской Федерации и ее субъектов. Так, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривает новые полномочия, не закрепленные непосредственно Конституцией Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полномочия федеральных судов - Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других участников конституционно - правовых (конституционно - уставных) отношений.

Общественные отношения, участниками которых выступают указанные органы государственной власти, по своей природе являются конституционно - правовыми (конституционно - уставными) и, следовательно, требуют адекватной правовой формы опосредования не ниже уровня федерального конституционного закона. Поэтому введение новых правовых институтов в сфере конституционно - правовой ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральной властью в форме федерального закона, а не федерального конституционного закона, не соответствует природе Российской Федерации как демократического правового государства (статьи 1 и 76, часть 1, Конституции Российской Федерации).

К сожалению, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации при изложении пункта "а" статьи 71 и части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации пропущено указание на то, что контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством не только федеральных законов, но и федеральных конституционных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации вопреки положениям статьи 125 Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" неоправданно расширена компетенция Конституционного Суда Российской Федерации, а именно предусмотрена возможность проверки законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации на соответствие не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным законам.

Так, в пункте 2 мотивировочной части Постановления без какого-либо дополнительного объяснения утверждается, что конституционное судопроизводство обеспечивает соответствие нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам; что Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, уполномоченной окончательно разрешать публично - правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливая, что акты, которыми определяется конституционный статус субъектов Российской Федерации (имеются в виду их конституции и уставы - Н.В.), противоречат федеральному закону.

В пункте 3.2 мотивировочной части Постановления провозглашается, что в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статей 3 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" окончательное установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации.

Ссылки на правовые позиции, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации

отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан, не подтверждают приведенные положения.

В Постановлении от 11 апреля 2000 года отмечено, что соответствие федеральному закону законов субъектов Российской Федерации, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности, проверяется судами общей юрисдикции, которые гарантируют верховенство федеральных законов в правоприменительной деятельности, основываясь на положениях статей 4 (часть 2), 5 (часть 3) и 76 (части 5 и 6) Конституции Российской Федерации. Как следует из данных статей во взаимосвязи со статьями 66 (части 1 и 2), 125 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства; разрешение публично - правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться прежде всего на толковании компетенционных норм Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года указано, в частности, что, руководствуясь решениями Конституционного Суда Российской Федерации, суды общей юрисдикции по инициативе управомоченных лиц вправе признавать недействительными положения конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, т.е. подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, утратившими силу и не подлежащими применению. Однако не исключается право управомоченных органов субъекта Российской Федерации при несогласии с решением суда общей юрисдикции в порядке статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку спорные вопросы, связанные с конституционным статусом субъектов Российской Федерации, в конечном счете разрешаются посредством конституционного судопроизводства (статьи 118 и 125 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, ни в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года, ни в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года не сказано, что конституции, уставы, законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации могут проверяться на соответствие не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным законам.

Принятая редакция пункта 2.1 мотивировочной части рассматриваемого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации не позволяет четко провести различие между конституционностью и законностью в разрешении правовых коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В частности, нет достаточной ясности, какие акты судебных инстанций и в каких случаях предполагают проверку Конституционного Суда Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации и (или) федеральному закону.

3. Положения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", устанавливающие основание применения меры федерального воздействия в виде конституционно - правовой ответственности (в данном случае как меры возмездия, кары, наказания), характеризуются неопределенностью. Юридический состав, с которым связано возможное досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и досрочное прекращение полномочий других органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоит из ряда элементов, содержание которых изложено в федеральном законе неопределенно и противоречиво. Так, в пункте 4 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в качестве обязательного элемента основания роспуска законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации указывается на неисполнение (или уклонение) от исполнения судебного решения (почему-то такая ситуация в тексте Постановления Конституционного Суда Российской Федерации квалифицируется как "формальное противоречие"), в результате чего "были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц", в то время как в статье 3¹ того же Федерального закона в качестве последствий действия противоправных норм правовых актов называются массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации, экономического пространства Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации вопреки воле законодателя пытался снять эту неопределенность в определении основания наступления конституционно - правовой ответственности соответствующих государственных органов субъектов Российской Федерации перед федеральной властью, самостоятельно сконструировав фактический состав как юридическое основание возможного роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, включив в него в качестве обязательного элемента вынесение судебного решения с установлением в нем "конституционно значимых тяжких последствий" (!?) уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных статьей 3¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", и с признанием судом "необходимости федерального воздействия в целях его исполнения" (пункт 3.5 мотивировочной части Постановления). Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации вышел за рамки своей компетенции.

4. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" возложил - вопреки положениям статей 10 и 118 (часть 1) Конституции Российской Федерации - функции осуществления правосудия по применению мер конституционно - правовой ответственности в виде возмездия (кары, наказания) на Президента Российской Федерации и Федеральное Собрание - в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на Президента Российской Федерации - в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также на высшие законодательный и исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации в их взаимных отношениях. При такой процедуре применения мер конституционно - правовой ответственности практически невозможно обеспечить действие принципов справедливости, соразмерности меры ответственности характеру содеянного, а приоритетное значение будет иметь принцип партийно - политической и иной целесообразности.

5. Вся процедура применения мер федерального воздействия (кроме, возможно, мер предупреждения, выносимых Президентом Российской Федерации), установленная Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", настолько сложна и длительна, если учесть еще возможность всякий раз оспорить в суде каждый ее этап (стадию), то станет ясно, что она не рассчитана на ее реальное применение, а потому она теряет всякий смысл и уже в силу этого не соответствует принципам демократического правового государства.