



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края

город Москва

18 января 1996 года

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

с участием главы администрации Алтайского края Л.А.Коршунова, заместителя главы администрации Алтайского края, начальника государственного правового управления администрации Алтайского края В.П.Колесовой, доктора юридических наук В.В.Невинского - представителей стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации; председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания А.А.Сурикова, доктора юридических наук С.А.Авакьяна - представителей стороны, принявшей оспариваемый акт,

руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 части первой статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос администрации Алтайского края о проверке конституционности положений статей 44, 45, абзаца 2 части четвертой статьи 71, абзацев 11 и 12 статьи 73, статьи 77, частей второй и третьей статьи 81, части первой статьи 82, части второй статьи 83, части второй статьи 84, статьи 85 и части второй статьи 87 Устава (Основного Закона) Алтайского края.

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.В.Баглая, объяснения представителей сторон, выступления специалиста - начальника управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями А.И.Казакова, а также приглашенного в заседание председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике В.Г.Тарасенко, исследовав представленные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Оспариваемые в запросе администрации Алтайского края положения Устава (Основного Закона) Алтайского края регламентируют вопросы образования краевых органов государственной власти, разграничения их полномочий и порядка взаимодействия и по существу составляют единый блок. Поскольку Конституция Российской Федерации относит эти вопросы к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, запрос в соответствии с требованиями части второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" является допустимым.

2. Согласно части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению. В запросе администрации Алтайского края оспариваются положения одиннадцати статей Устава Алтайского края. По мнению заявителя, эти нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации, так как установленная ими система органов государственной власти края противоречит основам конституционного строя, принципу разделения властей и вытекающей из него самостоятельности органов государственной власти, не обеспечивает право граждан участвовать в управлении делами государства, в частности в выборах главы исполнительной власти края, нарушает единство системы органов государственной власти, а также установленный Конституцией Российской Федерации порядок правового регулирования вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Из Конституции Российской Федерации следует, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать свою систему органов государственной власти путем принятия собственных нормативных актов. Однако такие акты должны соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти (статья 77, часть 1), другим положениям Конституции Российской Федерации и конкретизирующим их федеральным правовым актам. Государственная власть в субъектах Российской Федерации должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (статья 10).

Разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах.

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие.

Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений. Для организации системы государственной власти в Российской Федерации существенное значение имеет конституционное положение, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2), что должно обеспечиваться при конституировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Заявитель оспаривает конституционность статей 44, 45 и абзаца 11 статьи 73 Устава, которые определяют компетенцию Законодательного Собрания по установлению порядка образования в крае внебюджетных и валютных фондов, утверждению положения об этих фондах, а также установлению порядка пользования кредитами на хозяйственные и социальные цели.

Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе правила, вытекающего из статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно. Исходя из этого правила установление Законодательным Собранием порядка образования названных фондов, утверждение соответствующих положений и отчетов об исполнении не могут квалифицироваться ни как нарушение Конституции Российской Федерации, ни как вмешательство в управленческую деятельность администрации края, так как по существу речь идет о реализации представительной властью своих бюджетных полномочий, что само по себе не нарушает общего баланса полномочий законодательных и исполнительных органов.

Кроме того, отнесение к компетенции Законодательного Собрания установления порядка образования в крае внебюджетных и валютных фондов соответствует Закону Российской Федерации от 15 апреля 1993 года "Об основах бюджетных прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" (статья 22).

Соответствует Конституции и законодательству Российской Федерации и положение статьи 45 Устава о том, что администрация края пользуется кредитами в порядке, установленном Законодательным Собранием. Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 2 октября 1995 года в статью 45 Устава внесено изменение, уточняющее, что порядок получения и выдачи кредитов на хозяйственные и социальные цели устанавливается федеральными законами и законами края (а не Законодательным Собранием). Такое изменение, не затрагивая по существу содержания статьи, текстуально делает ее более точной с точки зрения соответствия Конституции и законодательству Российской Федерации.

5. Предметом запроса является также статья 77 Устава, согласно которой деятельность Законодательного Собрания не может быть приостановлена или досрочно прекращена решением любого органа государственной власти Российской Федерации и края; приостановление деятельности Законодательного Собрания, его постоянных комитетов и комиссий возможно лишь по решению самого Законодательного Собрания; прекращение полномочий Законодательного Собрания возможно в связи с истечением срока полномочий его депутатов или в установленных случаях - по решению самого Законодательного Собрания.

По мнению заявителя, предписания данной статьи выводят Законодательное Собрание из-под юрисдикции Российской Федерации. Между тем в Уставе зафиксировано, что правовые основы осуществления государственной власти в крае устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами края, а организация и осуществления государственной власти в крае основываются на общих принципах организации и осуществления государственной власти в Российской Федерации. Ничто в статье 77 Устава не указывает на иное.

В то же время Конституция Российской Федерации не содержит указаний в отношении права федеральных органов государственной власти прекращать или прерывать деятельность законно избранных представительных органов субъектов Российской Федерации в силу презумпции соответствия этой деятельности Конституции и законодательству Российской Федерации. Для разрешения споров в сфере компетенции органов законодательной власти Российской Федерации и ее субъектов Конституция Российской Федерации и федеральные законы предусматривают использование согласительных процедур, обращение в соответствующие суды, другие правовые механизмы.

Часть первая статьи 77 Устава исключает также возможность роспуска Законодательного Собрания главой администрации края. Такая мера при определенных условиях может выступать в качестве одного из противовесов, способствующих балансу полномочий исполнительной и законодательной властей. Законодатель, предусматривая или не предусматривая ее, должен исходить из сбалансированности полномочий этих властей.

6. По утверждению заявителя, закрепленная в Уставе организация системы органов государственной власти в Алтайском крае не соответствует статье 10 Конституции Российской Федерации, не создает достаточной системы сдержек и противовесов между исполнительной и законодательной властью, не обеспечивает баланса между ними. В связи с этим им оспаривается ряд статей Устава, которые Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как по отдельности, так и в совокупности.

Согласно абзацу 2 части четвертой статьи 71 Устава право подписывать законы края предоставлено председателю Законодательного Собрания.

Конституция Российской Федерации относит принятие законов к исключительному ведению законодательных органов. Одновременно она предусматривает право вето и промульгацию (подписание и обнародование) федеральных законов главой государства как существенный элемент законотворческой процедуры, обеспечивающий разделение властей, как гарантию от возможных ошибок. В результате закон, принятый органом законодательной власти, обретает силу правового акта единой государственной власти. Принятие и промульгация законов одним и тем же органом нарушили бы баланс властей в сфере законотворчества. Все это существенно и для законодательного процесса на уровне субъекта Российской Федерации, где промульгация в принципе

осуществляется главой администрации. Глава администрации тем самым приобретает право вето в отношении принятых законодательными органами законов, а также право подписать и обнародовать закон. Устав может уравновесить эти полномочия путем закрепления порядка преодоления вето главы администрации и его обязанности подписать закон при выполнении определенных условий.

Абзац 12 статьи 73 Устава относит к компетенции Законодательного Собрания утверждение схемы управления краем и структуры администрации, внесение в них изменений и дополнений (аналогичное полномочие содержится в также оспариваемой части второй статьи 81 Устава). Данное положение не противоречит Конституции Российской Федерации и соответствует Закону Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", согласно которому схема управления краем и структура органов краевой администрации утверждаются представительным органом власти (пункт 7 статьи 44, пункт "а" части первой статьи 48).

Часть третья статьи 81, часть первая статьи 82, часть вторая статьи 83, часть вторая статьи 84, статья 85 и часть вторая статьи 87 Устава, по мнению заявителя, содержат положения, которые нарушают баланс властей в пользу законодательной власти, неправомерно ограничивают полномочия исполнительной власти. Заявитель выделяет следующие положения: глава администрации избирается Законодательным Собранием; Законодательное Собрание утверждает структуру Совета администрации и основных руководителей администрации и может выразить недоверие им, отстранить от должности не только главу администрации, но и значительный круг должностных лиц администрации, а именно первого заместителя главы администрации, руководителей краевых органов - внутренних дел, юстиции, финансов, социальной защиты населения, по управлению государственным имуществом края; глава администрации обязан ежегодно представлять Законодательному Собранию доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной власти края.

Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Поскольку согласно Конституции Российской Федерации законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Это противоречило бы и статье 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации, так как создавало бы препятствия для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти.

Конституция Российской Федерации не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (статья 5, часть 3 Конституции Российской Федерации), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" называет в числе избираемых гражданами должностных лиц главу исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 2).

Порядок формирования исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривается в большинстве принятых уставов субъектов Российской Федерации. В Уставе Алтайского края (статья 83 в редакции от 2 октября 1995 года) установлено иное: главу администрации избирает Законодательное Собрание; им может быть избран гражданин Российской Федерации, отвечающий предусмотренным требованиям.

Тем самым Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах.

Эти требования, вытекающие из самостоятельности исполнительной и законодательной властей и обосновывающие независимое формирование их органов, отражены в статье 95 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Такое раздельное представительство становится бессмысленным, если оба представителя - председатель Законодательного Собрания и глава администрации - избраны одним и тем же органом.

Конституционный принцип самостоятельности исполнительной власти субъекта Российской Федерации неизбежно оказывается нарушенным, если вводится право представительного органа утверждать структуру Совета администрации (абзац 2 части первой статьи 82 Устава). Определение этой структуры относится к полномочиям главы администрации, поскольку он несет ответственность за деятельность исполнительной власти. По этой же причине нельзя ограничивать главу администрации в праве освобождать от должности указанных в части третьей статьи 81 Устава должностных лиц без согласия Законодательного Собрания. Не может быть истолковано иначе как ограничение полномочий главы администрации право представительного органа выражать недоверие должностным лицам администрации (статья 85 Устава), если решение о недоверии понимается как основание для обязательного ухода в отставку соответствующих должностных лиц. Сбалансированность полномочий и стабильность двух властей могут быть достигнуты только в том случае, если полномочия одного органа уравниваются адекватными полномочиями другого. Возможные злоупотребления правом отправлять администрацию в отставку сдерживаются, когда глава администрации обладает правом роспуска представительного органа. Законодатель должен решать эти вопросы в их взаимосвязи, обеспечивая сотрудничество и взаимное доверие двух властей.

Заявитель оспаривает конституционность части второй статьи 84 Устава, которая предусматривает возможность отстранения от должности главы администрации края на основании решений судов общей юрисдикции или краевого арбитражного суда, подтверждающих наличие в его действиях признаков грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава, законов края. Однако освобождение главы администрации от должности не может основываться на судебном решении о наличии лишь неких "признаков" какого-либо нарушения, поскольку это делает основания освобождения по существу неопределенными. Кроме того, в силу статьи 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации заключение прокурора о наличии в действиях главы администрации признаков преступления может служить основанием лишь для временного отстранения его от должности.

Предусмотренная частью второй статьи 87 Устава обязанность главы администрации ежегодно представлять Законодательному Собранию доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти края не соответствует принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей представление докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер.

Таким образом, установленный Уставом порядок наделения полномочиями главы администрации и других ее должностных лиц в совокупности с правом отстранения их от должности, введением обязанности главы администрации по представлению Законодательному Собранию ежегодных докладов о деятельности исполнительной власти края, ограничением самостоятельности исполнительной власти при осуществлении возложенных на нее задач, наделением представительного органа власти функциями, выходящими за пределы законотворчества, создает явный дисбаланс в полномочиях властей, перевес законодательной власти, приводит к осуществлению представительным органом не свойственных ему функций в сфере исполнительной власти.

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

постановил:

1. Признать соответствующими Конституции Российской Федерации следующие нормы Устава (Основного Закона) Алтайского края: статью 44; статью 45 (в редакции от 2 октября 1995 года); абзацы 11 и 12 статьи 73; статью 77; часть вторую статьи 81; часть вторую статьи 84 при условии, что она предполагает освобождение главы администрации от должности лишь на основании вступившего

в силу решения суда о незаконности его действий или решений либо временное его отстранение от должности до вынесения приговора по обвинению в совершении преступления; статью 85 как не устанавливающую обязательность ухода в отставку должностных лиц, которым Законодательное Собрание выразило недоверие; часть вторую статьи 87 постольку, поскольку она не вводит общую подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 10, следующие нормы Устава (Основного Закона) Алтайского края: абзац 2 части четвертой статьи 71 в части, предусматривающей полномочие председателя Законодательного Собрания подписывать законы края; часть третью статьи 81 в части, требующей согласия Законодательного Собрания на освобождение от должности перечисленных в ней должностных лиц; абзац 2 части первой статьи 82.

Признать часть вторую статьи 83 Устава (Основного Закона) Алтайского края не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 5 (часть 3), 10 и 77.

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

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

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.А.Туманов

Судьи  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Э.М.Аметистов  
М.В.Баглай,  
Н.Т.Ведерников  
Н.В.Витрук  
Г.А.Гаджиев  
Ю.М.Данилов  
В.Д.Зорькин  
А.Л.Кононов  
В.О.Лучина,  
Т.Г.Морщакова  
Ю.Д.Рудкин  
Н.В.Селезнев  
В.Г.Стрекозов  
О.И.Тиунов  
О.С.Хохрякова  
В.Г.Ярославцев

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ  
РЯДА ПОЛОЖЕНИЙ УСТАВА (ОСНОВНОГО ЗАКОНА)  
АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

Администрация Алтайского края оспаривает конституционность отдельных положений, содержащихся в статьях 44, 45, 71, 73, 77, 81 - 85, 87 Устава (Основного Закона) Алтайского края, полагая, что Законодательное Собрание края, его председатель наделяются рядом не свойственных им полномочий, что нарушает конституционный принцип разделения властей, их самостоятельность, соответствующий механизм сдержек и противовесов.

При проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края (как и любого другого субъекта Российской Федерации) необходимо учитывать следующие правовые позиции и вытекающие из них требования.

1. Принцип разделения властей означает не только самостоятельность каждой из ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в пределах своих полномочий, но и их взаимодействие и сотрудничество, что обусловлено единством государственной власти, необходимостью обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты других основ конституционного строя.

Однако модели организации государственной власти на основе принципа разделения властей разнообразны. Различия возможны в полномочиях органов законодательной и исполнительной власти, в формах их взаимодействия между собой, что обусловлено формой правления (их модели также весьма разнообразны), федеративной формой государственного устройства. Субъекты Российской Федерации самостоятельны в определении организации государственной власти при соблюдении основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации). Соблюдение основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом, не означает копирования федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, установление единообразия для всех субъектов Российской Федерации.

При отсутствии федерального закона субъекты Российской Федерации вправе устанавливать собственную организацию государственной власти самостоятельно, соблюдая требования Конституции Российской Федерации. Более того, практика конституционно - уставного регулирования данной сферы общественных отношений есть своеобразный правовой эксперимент, позволяющий опробовать разнообразный опыт конструирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации на основе действия принципа разделения властей и в дальнейшем учесть накопленный опыт в развитии и совершенствовании конституций республик, уставов краев и областей как субъектов Российской Федерации.

Необходимость допущения разнообразия в построении системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации на основе принципа разделения властей диктуется и другим обстоятельством. Конституция Российской Федерации и тем более реальная действительность дают основания считать, что сами субъекты Российской Федерации разнообразны. Они отличаются не только по названиям, но и по своей государственно - правовой сути, а следовательно, и по своему статусу. Это республики, признанные государствами, края и области, города федерального значения - Москва и Санкт - Петербург (Москва одновременно имеет статус столицы Российской Федерации), автономная область, автономные округа (часть из которых находится в составе краев и областей). Все субъекты Российской Федерации между собой равноправны, как гласит статья 5 (часть 4) Конституции Российской Федерации, лишь во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Выравнивание правового статуса субъектов Российской Федерации (не говоря об их фактическом положении в экономике, в социальной сфере и т.д.) есть объективная тенденция. В этих условиях ускорение в унификации структуры государственной власти в субъектах Российской Федерации преждевременно и может сыграть негативную роль в реализации принципа реального федерализма. Об этом свидетельствует и практика разнообразия в установлении разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом сказанного Конституционный Суд может подстергать опасность опережения им федерального законодателя, известного ограничения его возможностей, забегания вперед в развитии и сочетании принципов унификации и разнообразия (индивидуализации) в организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, что может иметь отрицательные последствия для установления подлинного федерализма.

2. При оценке конституционности отдельных положений Устава Алтайского края следует подходить к ним системно, комплексно, с учетом всех норм, содержащихся в Уставе. С точки зрения действия принципа разделения властей в этом отношении заслуживает особого внимания статья 87

Устава о взаимодействии главы администрации края с краевым Законодательным Собранием. В ней содержатся инструменты системы сдержек и противовесов, предотвращения перекосов в балансе законодательной и исполнительной властей. Оспариваемые администрацией Алтайского края положения Устава с точки зрения их конституционности в своей основе не носят глобальный характер, со всей определенностью свидетельствующий о нарушении конституционного принципа разделения властей. Более того, эти положения Устава не могут быть оценены на предмет их конституционности исходя лишь из принципа разделения властей. Здесь должны быть учтены и другие конституционные принципы - народовластия, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, гласности и открытости всех органов государственной власти.

И еще один немаловажный фактор. Законодатель на федеральном уровне, равно как и законодательные органы государственной власти в субъектах Российской Федерации учитывают стратегические цели организации государственной власти и другие неправовые факторы (социально - экономические, политические, духовные, традиции, национальные и иные особенности населения и др.), то есть исходят из принципа целесообразности в рамках конституционности. Конституционный Суд, согласно закону, непосредственно в своем решении не может исходить из принципа целесообразности, но иметь в виду последствия своих решений может и должен. Поэтому Конституционный Суд в своей деятельности, видимо, не исключает принципа самоограничения и не всегда должен стремиться к опережению либо к подмене законодателя.

3. По ряду оспариваемых положений Устава Алтайского края предусмотрено принятие соответствующих законов края (часть третья статьи 81, статья 83 и др.). Это также осложняет проверку Конституционным Судом оспариваемых положений Устава, так как в эти положения Конституционный Суд вынужден вкладывать тот смысл, который может быть не воспринят при принятии закона края. Иными словами, Конституционный Суд должен в известном смысле угадывать волю законодателя в крае (области).

Относительно конкретных оспариваемых положений Устава Алтайского края:

1. Определение полномочий, порядка формирования, основ организации и деятельности администрации Алтайского края, его главы составляет прерогативу Законодательного Собрания края. По нашему мнению, требования статьи 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации относятся лишь к полномочиям указанных органов государственной власти, затрагивающим пределы ведения Российской Федерации и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако такого единства системы нет по отношению к исключительной компетенции субъектов Российской Федерации. Тем более данное конституционное положение не устанавливает один, единственный порядок формирования исполнительной власти в субъекте Российской Федерации. Возможны и различные способы избрания (выборов) главы администрации края. Данный вопрос может и не быть предметом федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. При избрании главы администрации края краевым Законодательным Собранием на альтернативной основе тайным голосованием, как это предусмотрено частью второй статьи 83 Устава, не нарушается принцип народовластия, а также принцип прямых выборов в государственные органы субъектов Российской Федерации, так как перечень государственных органов, формирование которых осуществляется на основе прямых выборов, дается в конституциях республик, в уставах краев (областей). Даже при формировании органов местного самоуправления тем же Уставом Алтайского края допускается, что глава администрации может наряду с избранием непосредственно населением избираться соответствующим представительным органом местного самоуправления либо даже назначаться на должность соответствующим представительным органом местного самоуправления по контракту по результатам конкурса (см. часть вторую статьи 101 Устава). И это положение Устава не оспаривается администрацией края.

Установление особого порядка избрания (выборов) главы администрации края - высшего должностного лица в системе органов исполнительной власти края - прерогатива самого края как субъекта Российской Федерации в лице его Законодательного Собрания. По данному вопросу нет каких-либо установлений либо ограничений ни в федеральном законе, ни в Федеративном договоре. Признание данного положения Устава не соответствующим Конституции Российской Федерации означает по существу оценку степени демократизма порядка избрания главы администрации края, но не его правовую оценку с точки зрения конституционных положений и ведет к подмене законодателя на федеральном уровне, ибо только он может учитывать действие принципа целесообразности, характер и степень демократизма того или иного порядка избрания главы администрации края.

Вполне возможно, что федеральный закон может и унифицировать порядок формирования исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, в частности, установить прямое избрание не только президентов республик, но и глав администраций краев и областей.

2. Не вызывает сомнений с точки зрения конституционности положение Устава Алтайского края об утверждении краевым Законодательным Собранием структуры администрации края. Не противоречит этому исходному положению и утверждение Законодательным Собранием края

структуры Совета администрации как важнейшего коллегиального органа краевой администрации (квазиправительства) (абзац 2 части первой статьи 82 Устава). Ведь никого не удивляет определение на основе федерального конституционного закона порядка деятельности Правительства Российской Федерации (статья 114, часть 2, Конституции Российской Федерации), который включает и установление его структуры.

3. Подписание закона края председателем Законодательного Собрания (абзац 2 части четвертой статьи 71 Устава) не ущемляет и не противоречит конституционному принципу разделения властей, не создает дисбаланса в пользу законодательного органа, его председателя. Глава администрации края обладает широкими полномочиями в законотворческом процессе, имеет разнообразные правовые средства и рычаги влияния на этот процесс в целях изменения содержания принимаемого закона. Так, глава администрации края вправе участвовать в открытых и закрытых сессиях Законодательного Собрания; предлагать вопросы для включения в повестку дня сессии краевого Законодательного Собрания; вносить на рассмотрение краевого Законодательного Собрания проекты законов края и правовых нормативных актов, принимаемых краевым Законодательным Собранием; выступать с докладом или содокладом по вопросам повестки дня сессии краевого Законодательного Собрания; делегировать на сессии краевого Законодательного Собрания представителей администрации края с правом внеочередного выступления по обсуждаемому вопросу. Принятые Законодательным Собранием законы края и иные правовые акты направляются главе администрации края, который вправе в месячный срок со дня их получения обратиться в краевое Законодательное Собрание с предложением об их приостановлении, отмене, внесении изменений и дополнений, а также обжаловать их в судебном порядке (части первая и четвертая статьи 87 Устава).

4. Законодательное Собрание, как и любой представительный орган, имеет право контроля за соблюдением законов. Это право Законодательного Собрания, закрепленное в части второй статьи 61 Устава Алтайского края, не оспаривает администрация края. Пределы полномочий по осуществлению контроля за соблюдением законов различны. Они не могут противоречить принципу разделения властей при соблюдении обязательного требования: полномочия по контролю не должны затрагивать оперативную, исполнительно - распорядительную (управленческую) деятельность администрации края и ее структур. Это требование соблюдено в Уставе Алтайского края. В свете сказанного назначение и освобождение от должности первого заместителя главы администрации края, руководителей краевых органов внутренних дел, юстиции, финансов, социальной защиты населения, по управлению государственным имуществом главой администрации края с согласия Законодательного Собрания (часть третья статьи 81 Устава) вряд ли можно трактовать как ущемление прав главы администрации края, равно как и выражение недоверия Законодательным Собранием указанным должностным лицам, что является основанием для ухода их в отставку (статья 85 Устава), но не основанием для освобождения от должностей в связи с выраженным им недоверием. Такое же недоверие (ходатайство об отставке) указанным лицам может быть выражено в коллективном обращении (петиции) жителей края (часть вторая статьи 57 Устава).

Законодательное Собрание края вправе систематически получать информацию о деятельности исполнительной власти края. Поэтому вполне логично положение части второй статьи 87 Устава о ежегодном представлении главой администрации края Законодательному Собранию доклада о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти края, что, естественно, не означает полную подотчетность администрации края Законодательному Собранию, в том числе оценку деятельности администрации края, ее главы на основе вышеуказанных докладов с последующими организационными выводами со стороны Законодательного Собрания.

Понятие самостоятельности исполнительной власти нельзя доводить до полной ее изолированности, ибо это противоречит принципу единства государственной власти в крае (области). Приведенные выше положения Устава Алтайского края соответствуют конституционным принципам народовластия (нашедшего подтверждение и в части второй статьи 57 Устава), гласности, уважения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат принципу разделения властей и не создают дисбаланса властей. Эти уставные положения тем более соответствуют реалиям современной действительности, требующей укрепления тесного взаимодействия и сотрудничества всех властей на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации во имя ценностей, закрепленных в статье 2 Конституции Российской Федерации.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Ю.Д. РУДКИНА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ  
РЯДА ПОЛОЖЕНИЙ УСТАВА (ОСНОВНОГО ЗАКОНА)  
АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

В соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю особое мнение по абзацу второму пункта 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда по данному делу.

В абзаце втором пункта 2 резолютивной части Постановления Конституционный Суд Российской Федерации признал часть вторую статьи 83 Устава (Основного Закона) Алтайского края, закрепляющую выборность главы администрации краевым Законодательным Собранием на альтернативной основе тайным голосованием сроком на четыре года, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 5 (часть 3), 10 и 77.

В связи с этим полагаю необходимым привлечь внимание к статье 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой 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. До настоящего времени такой федеральный закон отсутствует, но независимо от этого федеральная Конституция признает за субъектами Российской Федерации широкие полномочия по самостоятельному нормативному урегулированию организации и функционирования своих органов государственной власти, учитывающему исторический, национальный и другие аспекты государственного строительства в субъектах Российской Федерации и их региональные особенности.

Отсутствие в Конституции Российской Федерации прямого указания на порядок избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не случайно. Оно обусловлено федеративной природой России, а также децентрализацией государственной власти, рамки которой определяются действующей Конституцией Российской Федерации. Ее статья 3 устанавливает общий принцип организации государственной власти путем осуществления народом в качестве единственного носителя суверенитета своей власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, можно сделать вывод о том, что органы исполнительной власти могут формироваться как путем избрания непосредственно народом, так и путем формирования представительными учреждениями либо иным конституционным способом. Конституция Российской Федерации допускает различные варианты нормативного решения данной проблемы.

Избрание главы исполнительной власти представительным органом субъекта Российской Федерации, а не населением не противоречит началам отечественного федерализма и не является нарушением принципа разделения властей, как он закреплен в статье 10 Конституции Российской Федерации. На федеральном уровне это подтверждается тем, что ряд федеральных органов исполнительной власти формируется именно представительными органами. Не противоречит этому принципу и избрание главы исполнительной власти населением. В рамках предоставленного им Конституцией Российской Федерации права самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти субъекты Российской Федерации сами определяют порядок формирования этих органов при условии соблюдения основ конституционного строя и общих для всей федерации принципов организации исполнительных и представительных органов государственной власти. Иначе возврат к жестко централизованной федерации с отчетливо выраженными тенденциями унитаризации неизбежен.

Таким образом, согласно Конституции России субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно выбирать и закреплять в своих учредительных актах принцип формирования исполнительной власти и решать вопрос о том, как будет замещаться должность главы исполнительной власти - путем избрания непосредственно населением, соответствующим представительным органом или даже коллегией выборщиков. Важно лишь, чтобы был обеспечен необходимый баланс полномочий исполнительной и законодательной власти.

**МНЕНИЕ**  
**СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**Г.А. ГАДЖИЕВА ПО МОТИВАМ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО**  
**СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОСТИ РЯДА ПОЛОЖЕНИЙ УСТАВА**  
**(ОСНОВНОГО ЗАКОНА) АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

В соответствии с частью второй статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю свое мнение о несогласии с большинством судей по отдельным вопросам мотивировочной части Постановления.

1. Конституционный принцип разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) не означает, что все субъекты Российской Федерации должны исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации указанный принцип должен закрепляться таким образом, чтобы конституционное право субъектов Российской Федерации было в целом согласовано с федеральным конституционным правом. Вместе с тем федеральное конституционное право и конституционное право субъектов Российской Федерации должно иметь не максимум, а минимум однородности. Однородность принципа разделения властей в федеральной Конституции и в основных законах субъектов Российской Федерации не означает унификации схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, выражаемой через полномочия соответствующих органов власти.

Унификация принципа разделения властей в основных законах субъектов Российской Федерации по образцу федеральной Конституции означала бы создание централизованной федерации. Между тем нельзя упускать из виду, что принципы федеративного государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации) допускают диверсификацию принципа разделения властей. Конституционно предусмотренная возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов посредством заключения договоров подтверждает, что тенденция к формированию централизованной федерации не вытекает из смысла и духа федеральной Конституции. Из нее не следует, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, должно получать свой мандат только непосредственно от народа. Не противоречит Конституции Российской Федерации вариант избрания органа исполнительной власти специальными органами. В качестве примера может быть приведена Конституция Республики Дагестан, согласно которой Государственный Совет, возглавляющий исполнительную власть, формируется Конституционным Собранием Республики Дагестан.

2. Тезис мотивировочной части Постановления, согласно которому федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2, Конституции Российской Федерации), что должно обеспечиваться при конструировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации, исходит из представления о том, что принцип единства системы исполнительной власти в Российской Федерации представляет собой единство, порождаемое субординацией. Между тем в понятие "единая система исполнительной власти" можно вкладывать и иной смысл. Единство исполнительных органов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации может представлять собой единство координации, а не субординации.

В соответствии со статьей 71 (пункт "е") Конституции Российской Федерации к ведению федеральных органов отнесены федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, что свидетельствует об отказе от централизованного директивного планирования народного хозяйства. Вместе с тем Конституция в этой части ориентирует на широкое использование преимуществ программно - целевого планирования. Разработка такого рода программ с привлечением финансовых, материальных ресурсов как федеральных органов, так и органов субъектов Российской Федерации может осуществляться и на основе соглашений.

В связи с тем, что в ходе разработки и реализации программ в области экономического, экологического развития между федеральными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации складываются равноправные отношения (фактически - договорные), возникает вопрос о характере взаимоотношений между органами исполнительной власти. Можно ли федеральное Правительство рассматривать как вышестоящий исполнительный орган по отношению к правительству республики в составе Российской Федерации или к областной, краевой администрации?

Конституционные нормы не позволяют сделать вывод о том, что, скажем, правительство республики подчинено Правительству Российской Федерации при решении вопросов, относящихся к сфере федеральных полномочий. Вывод о субординационно - подчиненном характере взаимоотношений можно было допустить, учитывая, что система исполнительной власти является "единой" (статья 77, часть 2, Конституции Российской Федерации). Однако подобное допущение

противоречит принципу разделения властей, на основе которого строится система государственной власти в республиках. Ведь если в гипотетической ситуации невыполнения каких-либо поручений Правительства Российской Федерации, даже относящихся к сфере федеральных полномочий, возникнет потребность в наказании главы исполнительной власти республики, сделать это невозможно, не нарушив принципы разделения властей и разграничения полномочий в федеративной системе.

Следовательно, в понятие единой системы исполнительной власти вкладывается иной смысл. Единство исполнительных органов федерального уровня и исполнительных органов субъектов Российской Федерации является единством взаимодействия (координации).