

Астафичев Павел Александрович*,
*директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет –
учебно-научно-производственный комплекс»,
профессор, доктор юридических наук
(г. Орел)*

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Опыт развития отечественного законодательства и правоприменительной практики в сфере формирования органов государственной власти субъектов РФ свидетельствует о многократном пересмотре как ключевых принципов данного конституционно-правового института, так и ряда его технологических компонентов. В период после конституционной реформы 1993 года было принято считать, что субъекты Федерации в достаточной мере самостоятельны в вопросе о механизмах формирования своих государственных органов. Несколько позже Конституционный Суд РФ, ссылаясь на ряд общерегулятивных норм Конституции РФ, посчитал возможными существенные федеральные правоограничения, касающиеся не только процедур проведения выборов в органы государственной власти субъектов России, но также самих способов их формирования. В конечном итоге федеральный законодатель посчитал оправданной если не полную монополизацию в решении данных вопросов, то, во всяком случае, значительную регулятивную роль и существенную конституционную компетенцию. Примечательно, что эти явления наблюдались при неизменности Конституции РФ.

* © Астафичев П.А., 2012

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) России присуща федеративная форма государственного устройства. В отличие от унитарных стран (то есть простых государств, состоящих из административно-территориальных единиц) федерациям свойственна более сложная система отношений между центром и субъектами. Это выражается в высокой степени обособленности и самостоятельности регионов, сравнительной широте их предметов ведения, полномочий и компетенции. Ключевой признак федерации состоит в *весьма существенной децентрализации* публичной власти «по вертикали» при сохранении суверенитета, единства союзного государства.

После принятия Конституции РФ 1993 г. и до введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наблюдалось свободное конституционное (уставное) правотворчество субъектов РФ. Опираясь на конституционную норму о праве субъектов РФ самостоятельно определять систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), регионы демонстрировали разнообразный опыт конституционного (уставного) моделирования. В конечном итоге это оказало влияние на практику конституционного правосудия и нашло выражение в ряде его правовых позиций.

Проверяя допустимость нормы устава субъекта РФ о том, что деятельность регионального парламента не может быть приостановлена или прекращена каким-либо государственным органом кроме самого регионального парламента, Конституционный Суд РФ отметил факт отсутствия в Конституции РФ прямых указаний на право федеральных государственных органов прекращать или прерывать деятельность законно избранных представительных органов субъектов РФ в силу презумпции законности их деятельности. Однако высшее должностное лицо субъекта РФ при определенных условиях может быть наделено правом роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ в целях реализации конституционного принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

При рассмотрении дела о проверке конституционности Устава (Основного Закона) Алтайского края Конституционный Суд РФ уста-

новил, что закрепление в конституции (уставе) субъекта РФ абстрактной возможности отстранения от должности высшего должностного лица субъекта РФ на основании решений судов, подтверждающих наличие фактов грубого нарушения Конституции РФ и законов, противоречит Конституции РФ ввиду неопределенности признаков указанных нарушений¹. Однако в более позднем акте конституционного контроля Суд уточнил данную правовую позицию применительно к регулированию этого механизма на уровне федерального закона. Если основания и процедуры досрочного прекращения полномочий государственных органов субъектов РФ являются сбалансированными и применяются в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами, несмотря на отсутствие разрешающих норм в Конституции РФ это не может рассматриваться в качестве конституционного правонарушения². Исполнение председателем законодательного органа субъекта РФ своих обязанностей после проведения новых выборов и до избрания председателя этого органа нового созыва, по мнению Конституционного Суда РФ, также противоречит Конституции РФ, поскольку приводит к незаконному продлению фактического срока его легислатуры на неопределенный срок.

Конституционный Суд РФ первоначально высказался против избрания (назначения) высших должностных лиц субъектов РФ решениями региональных парламентов³. В последующем данная правовая позиция была пересмотрена. Суд подчеркнул, что положения Конституции РФ проявляют свое регулятивное воздействие непосредственно и через конкретизирующие Конституцию РФ нормы законов. Правовое регулирование общественных отношений развивается в социально-историческом контексте. Вслед за этим правовые позиции Конституционного Суда РФ могут не только *уточняться*, но и *изменяться*. Федеральный закон о наделении полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ решениями законодательных (представительных) органов субъектов РФ по представлению Президента РФ не противоречит Конституции РФ, поскольку не все органы государственной власти субъектов РФ должны быть выборными (главное – выборность законодательных органов). В силу того, что высшие должностные лица субъектов РФ входят в систему исполнительной государ-

ственной власти, такой механизм их формирования будет способствовать большей субординации по отношению к Президенту РФ⁴.

Примечательно, что до пересмотра федеральным законодателем порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» существовала норма о недопустимости замещения указанной должности более двух сроков подряд (федеральный запрет вступал в силу с 19 октября 1999 г.). Конституционный Суд РФ установил, что, если в законодательстве субъектов РФ по состоянию на 19 октября 1999 г. таких ограничений не было, первым сроком при исчислении сроков полномочий высшего должностного лица субъекта РФ должен считаться срок, на который данное лицо было избрано после 19 октября 1999 г. Если же в региональном законодательстве подобные ограничения вводились в порядке опережающего нормотворчества, порядок исчисления сроков определялся законодательством субъектов РФ (либо исчисление срока продолжалось, либо оно начиналось после вступления в силу федерального запрета). Результатом такой интерпретации законодательства стало фактическое санкционирование Конституционным Судом РФ возможности избрания высших должностных лиц субъектов РФ на третий и даже четвертый сроки подряд⁵.

В современной России сложилась следующая модель федерального регулирования. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации формируются посредством публичных выборов, причем не менее половины их состава должна избираться с использованием пропорциональной системы народного представительства. Высшие должностные лица субъектов Федерации замещали свои мандаты попеременно с использованием избирательной системы или вне таковой в зависимости от федеральной политической конъюнктуры. Наконец, мировые судьи в соответствии с федеральным законом могут назначаться законодательными (представительными) органами субъектов Федерации или избираться на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Но поскольку выбор между двумя по-

следними подходами осуществлялся субъектами Федерации, фактически мировые судьи назначались региональными органами народного представительства.

Формирование законодательных (представительных) органов субъектов Федерации на основе избирательной системы не только естественно, но и общеобязательно в силу базовых принципов представительной демократии. Сложно представить модель правового регулирования организации власти в субъектах Федерации, при которой исключались бы выборные способы формирования хотя бы одной из палат регионального органа народного представительства. Однако использование мажоритарной, пропорциональной и комбинированной систем существенным образом влияет на облик регионального представительства, его последующую деятельность в целях реализации потребностей и интересов граждан, эффективность взаимодействия с федеральными и муниципальными структурами механизма публичной власти.

Мажоритарная система относительного большинства хорошо «прижилась» на региональной политической почве. Этому способствовали не только советские традиции безальтернативных выборов. В период горбачевской перестройки именно мажоритарные альтернативные выборы представляли главную угрозу «прохождению» в органы народного представительства непопулярных кандидатов. Процедура выдвижения отяжелелась необходимостью поддержки кандидатов в трудовых коллективах. Даже если такое выдвижение производилось посредством открытого голосования, господствовавший в то время дух романтического демократизма приводил к блокированию чужеродных претендентов, которые привыкли к априорной народной любви, достигаемой без каких-либо дополнительных электоральных усилий. По названной причине в период горбачевской перестройки и раннего ельцинского правления формировался новый корпус народных представителей, добивавшихся победы на выборах посредством анализа общественно-политических проблем, умения выгодно позиционировать свою кандидатуру по сравнению с политическими оппонентами, стремления к эффективной электоральной риторике. Спектр

политических партий в этот период времени был слишком широк, чтобы играть ключевую роль в избирательных процедурах.

Сегодня наблюдается иная картина. Институционализация политических партий и очевидные законодательные преференции в их пользу приводят к весьма бездеятельному народному представительству в субъектах Федерации. Задача региональной политической элиты теперь сводится в основном к обеспечению поддержки федеральных партий, которые централизованно сформировали программно-идеологический базис электоральной конкуренции. При тщательной концептуальной проработке основных теоретико-методологических вопросов избирательной деятельности более актуальной становится практическая взаимопомощь федеральных и региональных политиков: сначала региональные коллеги обеспечивают успех федеральным выборам, затем благодарные за победу федеральные политики отвечают региональной элите ожидаемой взаимностью. Те же принципы взаимодействия характерны для случаев поражения на выборах или существенной утраты прежних электоральных позиций. В результате конституционные предметы ведения субъектов Федерации, а также их полномочия по предметам совместного с Российской Федерацией ведения приобретают свойство потерянности и отчужденности, поскольку они не охватываются электоральными процессами и, следовательно, представляют сравнительно малый интерес в деятельности народного представительства в течение срока его легислатуры.

Нетрудно заметить, что катализатором названных тенденций служит именно пропорциональная избирательная система. Взятая сама по себе, данная система представляет собой весьма демократический институт, позволяющий учитывать разнообразные потребности и интересы избирателей. В отличие от «all or nothing system» она стимулирует представительство средних и даже сравнительно небольших политических партий. С точки зрения конституционной теории, миноритарные политические участники в условиях пропорционального представительства имеют возможность блокирования квалифицированного большинства или, во всяком случае, обладают правом быть выслушанными в ходе парламентских дебатов и обращаться с запросами в судебные органы конституционного контроля. Но все это ста-

новится эффективным в условиях достаточной свободы политической конкуренции и конституционно гарантированного принципа мирного соперничества партий. Если же свобода политического участия не достигает требуемого в демократическом обществе порогового значения – пропорциональное представительство лишь усугубляет пороки известных с советских времен принципов «хорошо подобранного меньшинства», «милитаризованного правосознания» и «демократического централизма». Этому в определенной степени следуют современные политические партии (причем не только «правлящая», но и считающие себя «оппозиционными»).

При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, следует: во-первых, отказаться от федерального требования о замещении не менее половины депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ на основе пропорциональной избирательной системы; во-вторых, признать свободу усмотрения субъектов РФ в вопросе о порядке формирования института высших должностных лиц субъектов РФ; в-третьих, исключить позиционирование мировых судей в качестве институтов власти субъектов РФ; признать их федеральными судами, порядок организации и деятельности которых подлежит регулированию нормами исключительно федерального законодательства. При этом порядок формирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ должен относиться к исключительно ведению субъектов России.

* См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «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» // СЗ РФ. – 2002. – № 15. -Ст. 1497.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «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 жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2909.

Боброва Наталья Алексеевна*,
*заслуженный юрист РФ,
профессор кафедры государственного и
административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет»,
доктор юридических наук
(г. Самара)*

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА РФ И ВНЕКОНСТИТУЦИОННОГО ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРА СТРАНЫ

В день 60-летия Президента РФ В.В. Путина лишь один телевизионный канал – НТВ – был удостоен чести показать эксклюзивный фильм о юбиляре.

* © Боброва Н.А., 2012