

С.В. Чердаков

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ УСТАВА АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

The article is devoted to research the history of the Charter of Amur region.

16 ноября 2010 г. исполнится 15 лет Уставу Амурской области. Дата достаточная, чтобы подвести промежуточные итоги реализации положений Устава, охарактеризовать основные этапы его истории.

Рассматривая факторы, оказавшие влияние на развитие Устава Амурской области, выделим прежде всего соотношение политических сил в органах государственной власти области, их правотворческую активность, состояние и интенсивность развития федерального уровня правового регулирования, в том числе Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Закон об органах государственной власти субъектов РФ), решений Конституционного Суда РФ, а также опыт законотворческой деятельности других субъектов Федерации.

История Устава Амурской области включает *три этапа*.

Характеризуя *первый этап* (1995 – 1997 гг.), отметим, что в условиях противостояния законодательной и исполнительной власти в Амурской области, отсутствия опыта законотворчества, слабости федерального компонента правового регулирования шел поиск оптимальной модели уставного регулирования с учетом решений Конституционного Суда РФ, опыта других субъектов РФ. После принятия Устава Амурским областным Собранием 16 ноября 1995 г. в течение 11 месяцев, с марта 1996 г., по февраль 1997 г. было принято пять законов о внесении изменений и дополнений в Устав области.

Второй этап (1997 – 2000 гг.) отличается законотворческой пассивностью органов государственной власти области. Так, несмотря на развитие федерального компонента правового регулирования, включая решения Конституционного Суда РФ, а также появление в октябре 1999 г. долгожданного Закона об органах государственной власти субъектов РФ, не было внесено ни одного изменения в основной Закон Амурской области.

Третий этап (2000 г. – по настоящее время) отличается приведением Устава области в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. На данном этапе развитие основной Закон области следует развитию Закона об органах государственной власти субъектов РФ. Политика «укрепления вертикали власти» и «суверенной демократии» в определенной степени обусловила утрату самобытности Устава. Многие его положения стали лишь дублировать предписания Закона об органах государственной власти субъектов РФ. С ноября 2000 г. по март 2009 г. принято 13 законов о внесении изменения и дополнений в Устав области.

Несмотря на то, что края и области РФ получили право на принятие Уставов еще в марте 1992 г., работа над основным Законом Амурской области развернулась только после принятия Конституции РФ 1993 г. На подготовку Устава области существенное влияние оказала конфронтация между Амурским областным Собранием и администрацией области. На фоне борьбы ветвей власти в конфликт вступили и разрабатываемые ими проекты Уставов. Третий проект Устава готовил прокурор области В.Е. Теркин.

Все проекты Устава Амурской области имели много общего. Они совпадали по предмету регулирования, затрагивая как статус области, организацию государственной власти в ней, так и регулирование экономической системы, вопросов воспитания, образования, физической культуры; закрепляли статус области как полноправного субъекта РФ; провозглашали верховенство федерального законодательства ее на территории, не содержали норм, нарушающих территориальную целостность РФ.

Однако камнем преткновения был вопрос об организации государственной власти в Амурской области. Если проект, разработанный в администрации, в основном исходил из предписаний действовавших тогда указов Президента РФ об организации государственной власти в краях и областях, то проект областного Собрания устанавливал некое подобие «советской власти» с всевластным законодательным органом – Амурским областным Советом народных депутатов.

16 ноября 1995 г. Амурское областное Собрание, взяв за основу собственный проект, приняло Устав (основной Закон) Амурской области². 13 декабря 1995 г. его подписал глава администрации области В.Н. Дьяченко. 27 декабря 1995 г. в «Амурской правде» опубликовано заявление пресс-службы администрации Амурской области³. Пресс-служба официально заявила, что по признакам недобросовестности, юридической несостоятельности Устав в силу не вступает и на территории области не действует. Пресс-служба отметила, что областное Собрание приняло Устав без рассмотрения поправок и замечаний администрации области, отклонив предложение о разрешении спорных вопросов путем согласительных процедур. Одновременно с Уставом областное Собрание было обязано представить к подписанию все перечисленные в Уставе приложения. 28 декабря 1995 г. в «Амурской правде» опубликовано решение областного Совета об обращении в суд с заявлением о признании не соответствующим требованиям закона действий главы администрации области⁴. В указанном решении подтверждалась юридическая сила Устава области и дата его вступления в действие – 31 декабря 1995 г.

Что же собой представлял этот, вызвавший столь бурную полемику, основной Закон области? Действительно ли областное Собрание приняло «юридически несостоятельный документ»? Ответить на эти вопросы невозможно без анализа первой редакции Устава.

В структурном плане Устав включал преамбулу, 10 разделов, 22 главы, 128 статей. Впоследствии исключенная из текста Устава ст. 128 предписывала привести в соответствие с Уставом организацию исполнительной власти, что отнюдь не способствовало примирению ветвей власти области.

В Уставе встречаем такие формулировки как «граждане Амурской области», «народ Амурской области», хотя Конституция РФ не признает деления многонационального российского народа по субъектам Федерации (ст. 3).

Устав изменил наименование законодательного органа Амурской области – вместо Амурского областного Собрания – Амурский областной Совет народных депутатов. Разумеется, субъект Федерации вправе самостоятельно определять наименование своего законодательного (представительного) органа. Однако в условиях политической ситуации середины 90-х гг. прошлого века подобное переименование трудно оценить иначе как вызов, констатацию приверженности идеалам советской эпохи.

Провозгласив принцип разделения властей (ст. 10), областной законодатель существенно усилил статус областного Совета. В частности, ему были предоставлены полномочия по формированию администрации области. Так, первый заместитель главы администрации назначался и освобождался от должности областным Советом по представлению главы администрации (ст. 49). Заместители главы администрации области назначались главой администрации с последующим утверждением областным Советом. Группа депутатов, численностью не менее трети от состава Совета, постоянная комиссия Совета была вправе внести предложение о выражении недоверия первому заместителю и заместителям главы администрации, руководителям структурных подразделений администрации области. Глава администрации был вправе не согласиться с решением областного Совета, но при повторном его решении о недоверии одному и тому же должностному лицу следует обязательное его освобождение от должности в течение одного месяца. Ч. 2 ст. 58 устанавливала, что администрация области подотчетна и подконтрольна областному Совету, органам исполнительной власти РФ в пределах их полномочий.

Законодательный процесс в области был практически полностью сосредоточен в областном Совете. Глава администрации обладал здесь лишь правом законодательной инициативы. Законы области и решения областного Совета после их принятия официально публиковались областным Советом (ч. 1 ст. 80). А правом подписания областных законов обладал председатель областного Совета (п. «в» ч. 5 ст. 39). Среди «юридических несовершенств» Устава следует отметить и положение ч. 5 ст. 47, в соответствии с которым глава администрации области должен иметь высшее образование, хотя избирательное законодательство России, впрочем, как и развитых зарубежных стран, не знает образовательного ценза. Последний встречается лишь в некоторых странах «третьего мира»⁵.

Законом Амурской области от 26 марта 1996 г. № 74-ОЗ⁶ из текста Устава были исключены ст. 128; ч. 2 ст. 11, устанавливающая, что в области обеспечиваются защита от произвольных действий любых субъектов и ответственность правонарушителей; последнее предложение из ч. 6 ст. 34 о том, что решение о лишении депутата неприкосновенности принимается областным Советом двумя третями голосов народных депутатов от установленного числа. Законодатель снизил требования к кандидату на должность главы администрации области в части необходимости иметь высшее образование. Словосочетание «народ области» было заменено словосочетанием «народ Российской Федерации». В ч. 2 ст. 12 словосочетание «государственная власть» заменено на «органы государственной власти». В п. «д» ст. 121 слова «юридические акты» – на «правовые акты». Эти и некоторые другие изменения основного Закона свидетельствовали о его постепенном совершенствовании.

Изменения, внесенные в Устав законом Амурской области от 24 мая 1996 г. № 89-ОЗ⁷, связаны с постановлениями Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П и от 30 апреля 1996 г. № 11-П, в которых сформулированы правовые позиции по поводу законодательного процесса в субъекте РФ, в том числе участия в нем главы исполнительной власти. Глава администрации Амурской области был наделен правом подписания и обнародования законов области, а также правом отлагательного вето.

Закон Амурской области от 26 августа 1996 г. № 110-ОЗ⁸ исключил ряд положений об участии органов власти области в формировании территориальных структур федеральных органов исполнительной власти; об обязанности для главы администрации решения областного Совета выражать недоверие должностным лицам администрации; о подконтрольности администрации областному Совету. Обратим внимание, что законодатель повторно исключил из Устава требование о наличии высшего образования у главы администрации, а также критерий для принятия решения о лишении депутатской неприкосновенности. Была изменена ранее отмененная ст. 128.

Законом Амурской области от 1 ноября 1996 г. № 115-ОЗ⁹ вводилась новая редакция ст. 9:

«1. Государственная власть в Амурской области осуществляется народом в порядке, предусмотренном Конституцией РФ, федеральным законодательством, Уставом области и законодательством области непосредственно – через систему институтов прямой демократии (референдума, выборов и других), опосредованно – через систему органов государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

Закон Амурской области от 27 февраля 1997 г. № 142-ОЗ¹⁰ оформил новую редакцию Устава Амурской области. Учреждены институты мировых судей и уставного суда области (ст. 73). Кстати, последний не сформирован до сих пор.

Новая редакция Устава области просуществовала в неизменном виде вплоть до ноября 2000 г. В этот период в ней накопились противоречия с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Изучающим Устав Амурской области полезно сравнить его вышеназванную редакцию с решениями Конституционного Суда РФ второй половины 90-х гг., а также с Законом об органах государственной власти субъектов РФ.

Трудности переходного периода, разноречивая политика федерального центра, региональный сепаратизм, элементарное отсутствие опыта государственного строительства у краев и областей привели к серьезным противоречиям между федеральным и региональным законодательством, ослаблению федеральной исполнительной власти в конце 90-х гг. XX в¹¹. Так, по сведениям В.О. Лучина, в 1998-1999 гг. «Министерство юстиции зарегистрировало появление примерно 50 тыс. законов субъектов Федерации, из них одна треть не соответствует Конституции Российской Федерации. Прокуратура принесла протесты на 1400 законов субъектов Федерации по причине их неконституционности»¹². Поэтому не случайно Президентом РФ В.В. Путиным был взят курс на укрепление российской государственности¹³. На фоне соответствующей политики Президента РФ активизировалась деятельность прокуратуры Амурской области. 15 августа 2000 г. прокурор Амурской области С.А. Кучер внес пять протестов на ряд положений Устава.

Изменения, внесенные Законом Амурской области от 20 ноября 2000 г. № 268-ОЗ¹⁴, привели Устав в соответствие с Законом об органах государственной власти субъектов РФ.

Закон Амурской области от 3 декабря 2001 г. № 47-ОЗ¹⁵ исключил из ч. 1 ст. 49 требование о согласовании с областным Советом освобождения от должности первого заместителя главы администрации, руководителей областных органов управления финансами и собственностью. Исключен отзыв как основание прекращения полномочий главы администрации.

Из изменений, внесенных Законом Амурской области от 3 июля 2003 г. № 218-ОЗ¹⁶, особо отметим положения, касающиеся статуса депутата областного Совета, а также учреждение института губернатора области.

Законом Амурской области от 6 января 2004 г. № 286-ОЗ¹⁷ внесены изменения в регулирование правового положения депутата областного Совета, губернатора области; введена новая редакция ч. 2 ст. 38 о вопросах, подлежащих законодательному регулированию.

Закон Амурской области от 29 июня 2004 г. № 331-ОЗ¹⁸ внес уточнение в регулирование статуса депутата, а также наделил органы государственной власти области полномочием по согласованию кандидатуры областного прокурора.

Законом Амурской области от 30 сентября 2004 г. № 356-ОЗ¹⁹ изменены положения о государственной службе области.

Закон Амурской области от 8 февраля 2005 г. № 428-ОЗ²⁰ связан с введением нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации.

Закон Амурской области от 1 сентября 2005 г. № 43-ОЗ²¹ внес изменение в организацию областного референдума, правовое положение депутата областного Совета.

Закон Амурской области от 20 декабря 2005 г. № 120-ОЗ²² изменил регулирование прекращения полномочий областного Совета, ряд аспектов организации его работы.

Законом Амурской области от 2 мая 2007 г. № 323-ОЗ²³ постоянные комиссии (комитеты) были переименованы в комитеты областного Совета.

Закон Амурской области от 7 июня 2007 г. № 343-ОЗ²⁴ внес существенные изменения в регулирование организации исполнительной власти области. Высшим исполнительным органом государственной власти стало правительство области.

Закон Амурской области от 21 сентября 2007 г. № 389-ОЗ²⁵ ввел новое наименование органа законодательной власти области – Законодательное Собрание Амурской области. Внесены изменения в процедуру избрания заместителя председателя Законодательного Собрания. Уточнен ряд полномочий органов власти.

Закон Амурской области от 2 марта 2009 г. № 176-ОЗ²⁶ внес 129 изменений и дополнений в Устав области, в их числе – увеличение до 5 лет срока полномочий органов государственной власти Амурской области, предоставление Законодательному Собранию права учреждать свои представительства, уточнение компетенции органов государственной власти области, процедурных аспектов их деятельности.

Таким образом, в современный период развития российского государства и права Устав Амурской области далеко не в полной мере отвечает своей учредительной природе. В условиях построения «вертикали власти», господства доктрины «суверенной демократии», свертывания основных начал российского федерализма регулятивное значение Устава Амурской области, впрочем, как конституции (устава) любого другого субъекта Российской Федерации, сведено к дублированию предписаний федеральных законодательных актов. Однако надеемся, что в будущем законодательство субъектов Федерации все же станет выполнять миссию, возложенную на него нормами ст. 73 и 76 Конституции Российской Федерации.

-
- ¹ Российская газета. 19.10.99
 - ² Амурская правда. 20.12.95.
 - ³ Там же. – 27.12.95.
 - ⁴ Там же. – 28.12.95.
 - ⁵ См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 380.
 - ⁶ Амурская правда. 10.04.96.
 - ⁷ Там же. – 25.05.96.
 - ⁸ Там же. – 29.08.96.
 - ⁹ Там же. – 12.11.96.
 - ¹⁰ Там же. – 11.04.97.
 - ¹¹ См.: Путин В. Мы юридически и фактически восстановили единство страны // Российская юстиция. – 2003. – № 6.
 - ¹² Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12.
 - ¹³ См.: Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. – 11.07.2000.
 - ¹⁴ Амурская правда. – 22.11.2000.
 - ¹⁵ Там же. – 06.12.01.
 - ¹⁶ Там же. – 04.07.03.
 - ¹⁷ Там же. – 10.01.04.
 - ¹⁸ Там же. – 03.07.04.
 - ¹⁹ Там же. – 02.10.04.
 - ²⁰ Там же. – 11.02.05.
 - ²¹ Там же. – 09.09.05.
 - ²² Там же. – 28.12.05.
 - ²³ Там же. – 08.05.07.
 - ²⁴ Там же. – 08.06.07.
 - ²⁵ Там же. – 29.09.07.
 - ²⁶ Там же. – 03.03.09.