

Д. А. Ивайловский

кандидат юридических наук,
председатель Избирательной комиссии
Республики Бурятия

ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИИ И ЕГО ЭВОЛЮЦИЯ

В статье подробно анализируется новая модель организации государственной власти в Республике Бурятия после принятия изменений в Конституцию Республики и новой редакции Закона Республики Бурятия «О Президенте Республики Бурятия».

Рассмотрены полномочия Президента Республики Бурятия, новая редакция присяги Президента, а также вопросы правового регулирования досрочного прекращения полномочий Президента Республики.

D. Ivailovskiy

THE INSTITUTION OF THE HIGHEST OFFICIAL IN THE SYSTEM OF THE GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BURYATIA AND THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION.

The article provides a detailed analysis of the new model of organization of the government in the Republic of Buryatia after amending the constitution of the Republic and the new version of the law of the Republic of Buryatia "On the President of the Republic of Buryatia".

It tackles the powers of the President of the Republic of Buryatia, the new version of the oath of the President and the issues of the legal regulation of the early abdication of the president of the Republic.

Принятая в 1994 г. Конституция Республики Бурятия (РБ) закрепила кардинальные изменения общественного и государственного строя республики. Бурятия стала президентской республикой. Согласно первой редакции Конституции (Основного Закона) Республики Бурятия Президент Республики Бурятия являлся главой республики, ее исполнительной власти и Председателем Правительства Республики Бурятия (ст. 69). В Республике Бурятия 16 июня 1994 г. состоялся первый, а 30 июня – второй тур выборов первого Президента РБ. Выборы Президента стали важным историческим и государственно-правовым явлением республики в формировании органов государственной власти РБ на основе ее новой Конституции.

Согласно Конституции РБ и в соответствии с Законом РБ «О выборах Президента Республики Бурятия» был реализован проект института первого должностного лица в системе органов государственной власти Республики Бурятия. Избранный Президент РБ стал гарантом Конституции РБ, прав и свобод человека и

гражданина, обеспечивал функционирование и взаимодействие органов государственной власти Республики Бурятия. При вступлении в должность Президент РБ приносил следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента РБ соблюдать Конституцию и законы Республики Бурятия, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, защищать интересы Республики Бурятия, добросовестно выполнять возложенные на меня **народом** (выделено Д. А.) высокие обязанности» (ст. 73 Конституции РБ).

Согласно ст. 71 Конституции РБ Президентом мог стать гражданин Республики Бурятия, проживающий на территории республики не менее 10 лет, в том числе на момент выборов не менее 3 лет, обладающий избирательным правом и владеющий государственными языками Республики Бурятия¹. Президент РБ избирался всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием всем населением республики сроком на четыре года. Одно и то же лицо не могло быть Президентом РБ

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РБ в качестве государственных языков Республики Бурятия были закреплены бурятский и русский языки.

более двух сроков подряд.

Президент назначал и освобождал всех членов Правительства с согласия Народного Хурала (парламента) РБ. Президент не имел права роспуска парламента, хотя парламент имел (и имеет) право выразить недоверие Президенту и отрешить его от должности. Во всех случаях, когда Президент РБ не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно должен исполнять Председатель Народного Хурала Республики Бурятия. Президент подписывает и обнародует принятые Народным Хуралом законы Республики Бурятия и при этом имеет право вето. Как отметил К. А. Будаев, Председатель Конституционного Суда РБ: «... имела соответствующая система «сдержек и противовесов»².

Однако в связи с принятием и дальнейшими изменениями в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ был изменен порядок наделения полномочиями Президента Республики Бурятия. Так, полномочиями Президента РБ в настоящее время наделяется гражданин Российской Федерации по представлению Президента РФ Народным Хуралом РБ в порядке, предусмотренном федеральным законом и Конституцией РБ, сроком на пять лет. Президентом РБ может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства, либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства и достигшего возраста 30 лет. Перед внесением Президентом РФ предложения по кандидатуре Президента РБ в Народный Хурал РБ предусмотрено проведение соответствующих консультаций. В связи с тем, что депутаты Народного Хурала РБ избирались по мажоритарной системе, то в силу такого характера избрания депутатов политические партии не имели возможность инициировать рассмотрение Народным Хуралом РБ предложения Президенту РФ о кандидатуре Президента РБ.

В декабре 2007 г. состоятся выборы депутатов Народного Хурала РБ по смешанной системе. Политическая партия, получив по итогам выборов наибольшее число депутатских мандатов в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» в последующем получает право внести в Народный Хурал РБ предложение о кандида-

туре Президента РБ. Предложение политической партии о кандидатуре Президента РБ должно быть принято большинством голосов от числа избранных депутатов Народного Хурала РБ, оформлено его постановлением и в установленном порядке направлено Президенту РФ.

Решение Народного Хурала РБ о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями Президента РБ считается принятым по результатам тайного голосования с использованием бюллетеней, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Народного Хурала Республики Бурятия (в ред. Закона РБ от 3 мая 2005 г. № 1161-III). Далее, было уточнено положение первого должностного лица в системе органов государственной власти Республики Бурятия: Президент стал высшим должностным лицом Республики Бурятия (в ред. Закона РБ от 3 июля 2006 г. № 1742-III)⁴.

В связи с изменениями в ст. 73 Конституции РБ, ст. 8 Закона РБ «О Президенте Республики Бурятия» при вступлении в должность Президент Республики Бурятия приносит следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Республики Бурятия соблюдать и защищать Конституцию Республики Бурятия, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, защищать интересы РБ, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности».

Присяганосится на государственных языках Республики Бурятия в торжественной обстановке в присутствии депутатов Народного Хурала РБ и судей Конституционного Суда РБ.

Акт принесения присяги Президентом РБ имеет важное юридическое значение: с одной стороны, это обязывающая Президента клятва перед народом, верно, служащая ему. С другой – правовой указатель, с которого начинается отсчет времени президентства конкретного лица: с момента произнесения присяги Президент вступает в должность, начинает исполнять принадлежавшие ему (Президенту) полномочия и исполняет свои обязанности до момента принесения присяги вновь наделенного полномочиями Президента РБ по представлению Президента РФ Народным Хуралом РБ. Присяга Президента РБ, как и присяга судей Конституционного Суда РБ носит светский характер.

Президентская власть подтверждается символами президентской власти в Республики Бурятия⁵. Символы президентской власти в Республики Бурятия размещаются в кабинете Президента РБ, равно как Госу-

² Будаев К. А. Взаимоотношения органов законодательной, исполнительной власти и судебных органов в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Бурятия). У-У: Изд-во БГУ, 2006. С. 48.

³ ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 11 декабря 2004 г. // Российская газета 2004, 15 декабря; Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Сборник законодательства РФ. 2005. № 27. Ст. 2730.; 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 жалобами ряда граждан от 21 декабря 2005 г., № 13-П // Российская газета 2005, 29 декабря.

⁴ Совмещение должности высшего должностного лица с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти отвечает принципу целесообразности и, как полагает С. А. Авакян, оправдано с практической точки зрения. Однако в ряде субъектов РФ должность высшего должностного лица не совмещена с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти. См.: Меркулов Е. С. Организация исполнительной власти в субъектах РФ // Российский юридический журнал. 2007. № 3. С. 60.

⁵ Символами президентской власти являются Государственный флаг Республики Бурятия, герб Республики Бурятия.

дарственный флаг и герб Российской Федерации. Описание символов президентской власти в Республике Бурятия устанавливается законодательством Республики.

Президент РБ не может быть одновременно депутатом Государственной Думы ФС РФ, членом Совета Федерации ФС РФ, замещать должность судьи и иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности Республики Бурятия или государственные должности государственной службы РБ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы. Президент РБ не занимает никакие другие должности в государственных, общественных органах, коммерческих и некоммерческих организациях, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

В соответствии со ст. 76 Конституции РБ Президент обладает неприкосновенностью. Честь и достоинство Президента РБ охраняется законом. Это означает, что никто не может применить в отношении Президента физическое или психическое насилие; его нельзя задержать, обыскать, арестовать, привлечь к любому виду правовой ответственности, пока он состоит в этой должности. Безопасность Президента РБ и членов его семьи, проживающих с ним совместно, обеспечивается специальной службой охраны Президента. Расходы, связанные с исполнением возложенных на Президента обязанностей и обеспечением исполнения его полномочий, осуществляются за счет средств республиканского бюджета.

Полномочия Президента Республики Бурятия. Правовые основы деятельности Президента РБ и порядок осуществления установленных Конституцией РБ и законами Республики Бурятия полномочий Президента РБ содержатся и в законе РБ «О Президенте Республики Бурятия», принятого Верховным Советом РБ 14 марта 1994 г. Президент РБ при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Конституцию РБ и законы Республики Бурятия, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ (ч. 3 ст. 69 Конституция РБ (в ред. Закона РБ от 2 мая 2006 г. № 1611-III).

Решением Верховного Суда РБ от 22 декабря 2000 г. часть полномочий Президента РБ, закрепленные в Законе РБ «О Президенте Республики Бурятия», были признаны недействующими и не подлежащими применению. В их числе полномочия Президента РБ: руководство внешней политикой РБ и представление ежегодных докладов Народному Хуралу РБ об осуществлении внешней политики закрепленные в Законе РБ «О Президенте Республики Бурятия»; представление Народному Хуралу РБ кандидатуры для назначения и освобождение от должности Председателя Национального банка РБ, назначение народных судей

районных, аймачных, городских народных судов; ввод чрезвычайного положения на всей территории или ее части Республики Бурятия; разрешение вопросов гражданства Республики Бурятия⁶; ведение переговоров с субъектами РФ и иностранными государствами, подписание международных и межрегиональных договоров и соглашений; дача согласия на назначение и освобождение от должности транспортных прокуроров, начальников органов внутренних дел на транспорте; приостановление действия и опротестование актов федеральных органов Российской Федерации и их должностных лиц в случае ущемления суверенитета и законных интересов РБ и народов, проживающих на ее территории, либо противоречия Конституции и законам Республики Бурятия на основании заключения Конституционного Суда РБ; приостановление действия актов органов местного самоуправления в случае противоречия их Конституции и законодательству РБ, актам Президента РБ до рассмотрения вопроса в судебном порядке; вынесение вопроса о досрочном прекращении полномочий Народного Хурала РБ на республиканский референдум.

Верховный Суд РБ также признал противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению положения об: отмене либо приостановлении действия указов, постановлений и распоряжений Президента РБ по постановлению Конституционного Суда РБ в случае противоречия их Конституции и законам Республики Бурятия; выражении недоверия Президенту РБ и принятию постановления об отрешении от должности Президента РБ Народным Хуралом РБ в случае нарушения Конституции и законов Республики Бурятия по заключению Конституционного и Верховного Суда РБ; прекращении полномочий Президента Народным Хуралом РБ досрочно в случае его стойкой неспособности по состоянию здоровья.

Президент РБ осуществляет руководство внутренней политикой и внешнеэкономическими связями Республики Бурятия в пределах компетенции Республики Бурятия и при их осуществлении представляет Республику Бурятия в отношениях с федеральными органами государственной власти, с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Он вправе подписывать договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти РБ, подписывает соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти Республики Бурятия. Президент РБ, как высшее должностное лицо субъекта РФ, наделен полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти Республики Бурятия и территориальных органов ряда федеральных министерств и иных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и

⁶ Решение Верховного Суда Республики Бурятия от 16 мая 2003 г.

федеральных агентств, подведомственных этим министерствам⁷. Президент Республики Бурятия вправе проводить совещания и создавать консультативно-совещательные и (или) координационные органы с участием представителей территориальных органов⁸.

Президент РБ обнародует Конституцию РБ, законы РБ, обращается с посланиями к народу Республики Бурятия и Народному Хуралу РБ. Он формирует Правительство, руководит его деятельностью и принимает решение об его отставке, назначает на должность заместителей Председателя Правительства РБ, министра экономики, министра финансов с согласия Народного Хурала РБ и освобождает их от должности, назначает представителя в Совете Федерации ФС РФ от Правительства РБ в порядке, предусмотренном федеральным законом, Президент РБ вправе участвовать в работе Народного Хурала РБ с правом совещательного голоса, обладает правом законодательной инициативы, представляет Народному Хуралу РБ: республиканский бюджет на соответствующий финансовый год, программы социально-экономического развития Республики Бурятия и отчеты об их исполнении; представляет кандидатуры для назначения на должности Председателя, судей Конституционного Суда РБ, мировых судей; осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, Конституцией РБ и законами Республики Бурятия.

Президент Республики Бурятия на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, Конституции РБ, законов Республики Бурятия издает указы и распоряжения. Он вправе приостанавливать либо отменять акты министерств и иных органов исполнительной власти Республики Бурятия в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ, Конституции РБ, законам Республики Бурятия, актам Президента РБ.

Правовое регулирование досрочного прекращения полномочий Президента Республики Бурятия.

Несмотря на конституционно закрепленную неприкосновенность Президента ст. 77 Конституции РБ предполагает три способа досрочного прекращения его полномочий: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять возложенные на него полномочия и отрешение от должности.

В настоящее время в научной литературе имеется

обстоятельный анализ правового регулирования досрочного прекращения полномочий, но он касается только Президента РФ⁹. Однако подходы, применяемые в данных исследованиях можно использовать и в нашем конкретном случае по правовому регулированию досрочного прекращения полномочий Президента РБ.

Отставка. Это добровольный уход с поста с подписанием письменного заявления, извещающего об оставлении должности. Решение о досрочном прекращении полномочий Президента принимается Народным Хуралом РБ по представлению Президента РФ.

Состояние здоровья. Как отмечает Ю. К. Краснов, вопрос о возможности досрочного прекращения полномочий Президента РФ по состоянию здоровья имеет несколько юридических аспектов. В нашем исследовании, в силу нового порядка наделения гражданина Российской Федерации полномочиями Президента РБ, считаем возможным, рассмотреть следующую ситуацию. Президент чувствует себя больным и объявляет о невозможности продолжать исполнение возложенных на него полномочий в силу физической немощи. В данном случае может быть применено положение, предусмотренное подп. «в» п. 1 ст. 77 Конституции РБ: Президент прекращает полномочия досрочно в силу его отставки по собственному желанию, с указанием конкретного основания¹⁰. В случае, когда Президент РБ временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Председатель Народного Хурала РБ (ст. 78 Конституции РБ). Однако рамки деятельности Председателя Народного Хурала РБ при этом не установлены.

Отрешение от должности. При введении в 1994 г. поста Президента РБ в Конституции РБ предусматривалась возможность его отрешения от должности в случае нарушения им Конституции РБ, законов. По заключению Конституционного Суда РБ, Верховного Суда РБ Народный Хурал РБ был вправе не менее чем двумя третями голосов от общего числа избранных депутатов принять постановление об отрешении Президента от должности.

Действующая Конституция РБ устанавливает основания для постановки вопроса об отрешении Президента РБ от должности Президентом РФ: выражение недоверия Президенту РБ Народным Хуралом РБ; в связи с утратой доверия Президентом РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Народный Хурал РБ вправе выразить недоверие Президенту РБ в случае:

⁷ Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная регистрационная служба, Федеральная служба судебных приставов / Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

⁸ П. 5 Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти/Постановление Правительства Российской Федерации от 05.12.2005 г. № 725.

⁹ См.: Авакьян С. А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3; Краснов Ю. К. Российская государственность на рубеже веков Некоторые теоретико-правовые аспекты формирования и развития современного Российского государства. М., 2003. С. 61–69.

¹⁰ В первой редакции Конституции РБ в ч. 3 ст. 77 предусматривалось досрочное прекращение полномочий Президента РБ Народным Хуралом РБ в случае его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять возложенные на него полномочия.

издания Президентом РБ актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Конституции РБ и законам Республики Бурятия, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Президент РБ не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, постановлений Правительства РФ, Конституции РБ и законов Республики Бурятия, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

ненадлежащего исполнения Президентом РБ своих обязанностей. Этот пункт введен Законом РБ от 3 мая 2005 г. № 1158-III. На наш взгляд такое понимание условия выражения недоверия Президенту без установления предметности ненадлежащего исполнения обязанностей и того каким органом власти это должно быть установлено является проявлением декларатив-

ности.

Решение Народного Хурала РБ о недоверии Президенту РБ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Народного Хурала по инициативе не менее одной трети от установленного числа его депутатов и направляется на рассмотрение Президента РФ.

Полномочия Президента РБ прекращаются досрочно также в случаях: его смерти; признания его судом: недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.