

**Please view this file in  
ADOBE ACROBAT READER 3.0  
(not above)**

О.Н.Барабанов, к.и.н.,  
Российский институт  
стратегических исследований

**АЛТАЙСКИЙ КРАЙ  
КАК СУБЪЕКТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ  
ХАРАКТЕРИСТИКА**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ</b>	<b>3</b>
<b>2. СТАНОВЛЕНИЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ КАК СУБЪЕКТА РФ</b>	<b>5</b>
<b>3. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ</b>	<b>16</b>
<b>4. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ</b>	<b>22</b>
4А. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	22
4Б. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	26
4В. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ	26
<b>5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ</b>	<b>29</b>
<b>6. РЕАЛИИ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ</b>	<b>32</b>

## 1. Общие сведения

Алтайский край расположен в южной части Западной Сибири, граничит с Казахстаном, Новосибирской и Кемеровской областями, Республикой Алтай.

Территория края - 169,7 тыс. кв. км. Население - 2,7 млн. человек, в том числе городское - 1,3 млн. человек. По численности населения Алтайский край занимает 18 место в России. Административный центр - г.Барнаул.

Алтайская губерния была выделена из Томской постановлением Временного правительства от 17 июня 1917 г. В августе 1920 г. волевым решением Сибревкома значительная часть ее территории (Рудный Алтай, бассейн Бухтармы и Прииртышская полоса) была передана Семипалатинской губернии и отошла т.о. к Казахской ССР. В мае 1925 г. Алтайская губерния была упразднена, и ее районы вошли в состав Сибирского края (с июля 1930 г. - Западно-Сибирского). Далее, 28 сентября 1937 г. постановлением ЦИК СССР Западно-Сибирский край был разделен на Алтайский край и Новосибирскую область.<sup>1</sup> Эта дата и считается днем официального основания края. Ее 60-летие в сентябре 1997 г. широко отмечалось в регионе. До 1991 г. в состав края входила Горно-Алтайская автономная область, затем выделившаяся в самостоятельную Республику Горный Алтай (с 1992 г. - Республика Алтай). Кроме того, в 1991 г. по решению центральных властей в степной части края был образован Немецкий национальный район (уже существовавший там в 1927-1938 гг.). В настоящий момент (согласно Уставу в редакции от 25.03.96) Алтайский край состоит из 11 городов краевого значения, 1 города районного значения, 59 сельских районов, 1 национального района и 1 ЗАТО.

Основу экономики края составляет сельское хозяйство. Алтайский край - один из крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции в России. С учетом освоенных целинных и залежных земель в крае насчитывается более 7 млн. га посевных площадей - что составляет 27% пашни всей азиатской части страны. Отличительной характеристикой края является производство в первую очередь сильных и твердых сортов пшеницы, превосходящих по содержанию клейковины мировой стандарт. Развито и промышленное пушное звероводство и пчеловодство.

Среди отраслей промышленности выделяются химия и нефтехимия, машиностроение, горнодобывающая (полиметаллы, полудрагоценные камни), огранка алмазов, текстильная, деревообрабатывающая, переработка сельхозпродукции.

В силу особенностей географического положения края 30% его продукции в советское время поставлялась на казахские и среднеазиатские рынки,<sup>2</sup> что стало важным негативным фактором после распада СССР.

В третьем секторе экономики наиболее развит туризм, федеральное значение имеет горный курорт Белокуриха, на уровне ассоциации «Сибирское соглашение» рассматривались проекты о создании там эколого-экономической зоны по образцу существующей в Республике Алтай.<sup>3</sup> Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти РФ и Алтайского края развитие курорта отнесено к совместному ведению центра и региона.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Подробнее об истории административного устройства Алтая см.: Справочник административно-территориальных изменений на Алтае. 1917-1980. / Отв.ред. Петренко В.С. Барнаул. 1987. С.8-25.

<sup>2</sup> Свободный курс. 1994. 22 сентября. № 38.

<sup>3</sup> Свободный курс. 1994. 20 октября. № 42.

<sup>4</sup> Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края. Ст.2, п. «е». // Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами

Достаточно активны внешнеэкономические связи Алтая. С 1993 г. в Алтайском крае существует представительство МИД России, одной из основных целей которого как раз является налаживание внешнеэкономических связей предприятий региона, действует и уполномоченный МВЭС России. Тесные контакты установлены краем с Германией, прежде всего по программам поддержки Немецкого национального района, в Берлине открылось торгпредство Алтайского края. Среди других стран, хорошие связи администрацией края налажены с Монголией, Южной Кореей, Аргентиной, Кипром, в пищевой промышленности налаживается сотрудничество с Италией. Активное сотрудничество проводилось и с европейскими финансовыми организациями: в 1995 г. в крае был создан Инвестиционный венчурный фонд ЕБРР, тогда же в Барнауле начал работу региональный центр ЕС-овской программы «Тасис».<sup>5</sup>

Для восстановления разрушенных после распада СССР хозяйственных связей активно развиваются отношения края с Казахстаном и Узбекистаном. С ними, а также отдельно с Сырдарьинской, Наманганской, Семипалатинской и Восточно-Казахстанской областями подписаны соглашения о сотрудничестве. В Алма-Ате и Ташкенте созданы представительства Алтайского края. Общий объем торговли края со странами СНГ в первом квартале 1997 г. составил 72% от объема ВЭД.<sup>6</sup>

Постановлением Совета Министров РСФСР от 7 июня 1991 г. в крае была создана свободная экономическая зона «Алтай», в декабре того же года для координирования ее работы образован краевой комитет по внешнеэкономической деятельности (ВЭД), состоящий из администрации СЭЗ и департамента ВЭД. Однако общероссийская неурегулированность правового статуса СЭЗ, приведшая к неэффективности их деятельности вызвала в июле 1994 г. реорганизацию СЭЗ «Алтай», все имущество и функции управления которой решением главы администрации края были переданы департаменту ВЭД.<sup>7</sup> Новое дыхание развитию СЭЗ было дано в начале 1997 г., когда был принят закон края «О СЭЗ «Алтай», и определены территории ее функционирования на начальном этапе - Немецкий национальный и Первомайский районы.<sup>8</sup>

Ощутимой проблемой, наложившей свой отпечаток на развитие края, являются долговременные экологические последствия от проводившихся на Семипалатинском полигоне ядерных испытаний. По их преодолению была принята особая федеральная программа.<sup>9</sup> В сентябре 1994 г. Барнаул стал местом проведения специального российско-натовского форума «Отдаленные последствия ядерных испытаний для окружающей среды и здоровья населения».

государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. М. 1997. С.313-320.

<sup>5</sup> См.напр.: Постановление Главы администрации Алтайского края от 28.03.96 № 168 «О работе по развитию экономических и дружественных связей Алтайского края с зарубежными странами в 1995 г., плане международных мероприятий и инвестиционного сотрудничества с зарубежными странами», Алтайская правда. 1997. 24 мая, 11 июля; Деловой мир. 1997. 7 августа.

<sup>6</sup> Свободный курс. 1994. 22 сентября. № 38; Алтайская правда. 1997. 5 марта, 7 мая.

<sup>7</sup> Свободный курс. 1994. 7 июля. № 27.

<sup>8</sup> См.: Алтайская правда. 1997. 29 марта, 19 апреля, 25 апреля.

<sup>9</sup> Среди важнейших федеральных актов по Семипалатинской программе см.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 50. Ст. 4887; 1994. № 1; 1994. № 3. Ст. 276; .1994. № 7. Ст.560, 576.

Другой важный фактор - это то, что в соответствии с Федеральной миграционной программой Алтайский край обозначен как один из крупнейших реципиентов в России вынужденных мигрантов и переселенцев. Максимально возможная численность таких переселенцев определена для Алтая в 240 тыс. чел. (большую разрядку получили по этой программе только 4 региона (Воронежская, Саратовская, Волгоградская и Новосибирская области).<sup>10</sup>

## **2. Становление Алтайского края как субъекта РФ**

Конституция России 1993 г. ознаменовала собой поворотный пункт в развитии краев и областей страны, окончательно закрепив за ними статус полноценных субъектов федерации. Именно с этого момента начинается формирование их принципиально новых законодательных актов и органов власти. В каждом регионе этот процесс имел свои особенности. В Алтайском крае их становление сопровождалось двумя весьма громкими правовыми коллизиями.

Прежде всего, в июне 1994 г. Алтайский край в связи с окончанием ваучерного этапа приватизации первым из краев и областей России принял собственный закон о приватизации, ряд положений которого существенно расходился с федеральным. Среди этих отличий стоит выделить приоритет рыночной, а не балансовой стоимости объекта, а также введение не практиковавшихся тогда на федеральном уровне способов приватизации, таких как контрактное (в строгом смысле и не приватизация - временная передача имущества организации, выигравшей конкурс на управление им); пошаговая приватизация (постепенная продажа пакетов акций на предприятиях, которые целиком никто не покупает, а у государства нет средств на их содержание); прямая продажа трудовым коллективам (когда увольняющийся получает за свою акцию денежный расчет, а акция переходит к вновь принятому на работу) и продажа на аукционах по фиксированной для физических и конкурсной для юридических лиц цене. При этом в последнем случае при покупке большого пакета часть акций предоставлялась бесплатно. Не исключался при продаже и вариант разделения активов и долгов убыточных предприятий.<sup>11</sup>

Принятие краем этого закона вызвало резкую критику федерального ГКИ. Его зампредела П.Мостовой направил специальное письмо председателю Алтайского краевого законодательного собрания (АКЗС) А.А.Сурикову, где указал, что принятие таких законов находится в компетенции федеральных органов, а не субъектов РФ. Против данного закона выступил и тогдашний председатель ГКИ А.Б.Чубайс. В ответ заместитель главы администрации края, председатель краевого КУГИ С.Г.Потапов заявлял, что «если территория является субъектом РФ, то она должна иметь право распоряжаться своей собственностью. Именно степень свободы в распределении собственности определяет границы самостоятельности субъектов». 25 августа 1994 г., на очередной сессии АКЗС депутаты, несмотря на федеральный нажим, отказались отменять краевой закон о приватизации и, более того, одобрили на его основе детальную программу приватизации в крае. При этом возникла интересная коллизия. Как известно, федеральная программа регулировала порядок приватизации как государственной, так и муниципальной собственности, программа же Алтайского края - только государственной собственности края. Органам же местного самоуправления Алтая, которым не предоставлялось право на законотворчество по приватизации, могли в данном случае выбирать, какую из двух программ - федеральную или краевую

<sup>10</sup> Собрание Законодательства РФ. (Далее: СЗ РФ) 1994. № 18. Ст. 2065.

<sup>11</sup> Свободный курс. 1994. 30 июня. № 26.

- им предпочесть. В результате возникла ситуация потенциального правового дуализма. И, к примеру, председатель КУГИ Барнаула Л.Слущкий заявлял, что в их городе будет претворяться федеральная, а не краевая программа. На пике этого конфликта края и центра стороны грозили друг другу Конституционным Судом, но в этот раз дело до обращения к нему не дошло.<sup>12</sup>

В том же 1994 г. Алтайский край характеризовали не только практические конфликты на почве федерализма, но и теоретическое изучение этих аспектов. В июле того года на Алтае силами нынешнего первого вице-спикера, а тогда - депутата Государственной Думы В.А.Рыжкова был проведен крупный международный семинар «Проблемы федерализма и региональная политика РФ». На нем в т.ч. выдвигалась и концепция «двойного суверенитета» - состоящего из суверенитета общенационального и суверенитета субъектов РФ. Суть концепции базировалась на идее разграничения полномочий центра и субъектов и полной самостоятельности последних в вопросах, отнесенных к их компетенции.<sup>13</sup>

Но самые важные правовые коллизии, характеризующие формирование Алтайского края как субъекта РФ, произошли в следующем, 1995 г. и были связаны с противоречиями вокруг текста Устава края. Надо отметить, что политическая система региона в этот период характеризовалась резким противостоянием тогдашнего главы администрации края Л.А.Коршунова и АКЗС, возглавляемого тогда А.А.Суриковым. Устав (Основной Закон) Алтайского края был принят Законодательным собранием 20 апреля 1995 г. (постановление от 21.04.95. № 70/1). Несмотря на то, что Устав определял право подписи законов края председателем Законодательного собрания, депутаты, на основании в данном случае Указа Президента России от 3.10.1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» направили Устав на подпись главе администрации края Л.А.Коршунову. Также в соответствии с данным Указом Президента РФ глава администрации 28 апреля вернул Устав на повторное рассмотрение в АКЗС с предложениями о пересмотре ряда его статей. 25 мая 1995 г., невзирая на эти возражения, Устав был повторно принят депутатами в прежней редакции двумя третями голосов (постановление от 26.05.95. № 101). Как указали в нем депутаты, базируясь все на том же Указе Президента России, глава администрации обязан был подписать текст Устава в пятидневный срок. Л.А.Коршунов не стал этого делать. Тогда АКЗС решило опубликовать Устав без подписи главы администрации (что и было сделано в газете «Алтайская правда» от 14.06.95 г.) и ввести его в действие через 10 дней после этого.

Однако на следующий же день, 15 июня 1995 г., Л.А.Коршунов обратился с запросом в Конституционный Суд РФ, оспаривая 11 статей документа. Сомнению подвергалась конституционность следующих положений Устава:

- образование в крае внебюджетных и валютных фондов находится в компетенции АКЗС (ст.44; ст.73, абз.11);
- привлечение администрацией края кредитов осуществляется в порядке, устанавливаемом АКЗС (ст.45);
- право подписывать законы края принадлежит председателю АКЗС (ст.71, ч.4, абз.2);
- деятельность АКЗС не может быть приостановлена или досрочно прекращена решением какого бы то ни было органа государственной власти федерации и края (ст.77);

<sup>12</sup> См. хронологию этого конфликта в: Свободный курс. 1994. № 26, 31-32, 34-35, 38.

<sup>13</sup> Свободный курс. 1994. № 5, 28.

- к компетенции АКЗС относится утверждение схемы управления краем и структуры администрации (ст.73, абз.12; ст.81, ч.2);
- АКЗС утверждает структуру Совета администрации края (ст.82, ч.1, абз. 2);
- первый заместитель главы администрации края, руководители краевых органов внутренних дел, юстиции, финансов, соцзащиты и КУГИ назначаются и освобождаются от должности с согласия АКЗС (ст.81, ч.3);
- АКЗС может выразить недоверие указанным должностным лицам, что является основанием для их ухода в отставку (ст.85);
- главу администрации края избирает АКЗС (ст.83, ч.2);
- глава администрации может быть отстранен от должности АКЗС на основании решения суда, подтверждающего наличие в его действиях признаков грубого нарушения законов или заключения прокурора о наличии в его действиях признаков преступления (ст.84, ч.2);
- глава администрации обязан ежегодно представлять АКЗС доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной власти края (ст.87, ч.2).

Помимо этого в своем запросе Л.А.Коршунов обратился в КС с просьбой приостановить действие Устава до окончания рассмотрения дела в суде. Но при принятии дела к производству КС отказал в исполнении этой просьбы.

Основные аргументы, которые приводил глава администрации в обоснование своих претензий, сводились к следующему. Во-первых, такое перераспределение полномочий в пользу АКЗС не создает достаточной системы сдержек и противовесов между исполнительной и законодательной властью, не обеспечивает баланса между ними и т.о. противоречит принципу разделения властей и основам конституционного строя России. Во-вторых, выборы главы администрации не населением, но Законодательным собранием нарушают право граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными. В-третьих, эти нормы помимо Конституции России противоречат и действующему законодательству, в частности Закону РФ о краевом, областном совете, о краевой, областной администрации в редакции Указов Президента России от 22.10.93 № 1723, от 22.11.93 № 2266, от 3.10.94 № 1969. В-четвертых, оспариваемые положения статей 73, 77, 81-83 Устава в одностороннем порядке на уровне края регламентируют вопросы, отнесенные Конституцией к совместному ведению федерации и субъекта. Более того, ст.77 Устава фактически выводит АКЗС из-под юрисдикции РФ, а исполнительная власть края в результате этих норм выводится из единой системы органов исполнительной власти РФ.<sup>14</sup>

В представленном в суд отзыве на этот запрос председатель АКЗС А.А. Суриков привел следующие положения в защиту оспариваемых статей Устава. Во-первых, согласно Конституции, народ в России осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через органы государственной власти и МСУ. А конституционное право граждан участвовать в управлении делами государства реализуется ими как непосредственно, так и через своих представителей, которыми в данном случае являются депутаты АКЗС. К тому же ни одна из статей Конституции и ни один федеральный закон не закрепляют право граждан непосредственно избирать глав исполнительной власти субъектов РФ. Поэтому конституционность положения о не прямых выборах главы администрации не подлежит сомнению. Во-вторых, согласно

<sup>14</sup> [Глава администрации Алтайского края]. Запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края от 15.06.95 № 18-50, вх. № КС 3939 от 26.06.95. / Архив Конституционного Суда РФ. 1995 год. Дело № 19. Т.1.

ст.77 Конституции России система органов государственной власти субъектов федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ. И в силу ст.73 Конституции порядок организации и деятельности органов госвласти субъектов РФ, а также их формирование не отнесено к ведению РФ или совместному ведению РФ и субъектов. Поэтому положения Устава Алтайского края в этой связи также конституционны. Более того, в отзыве были приведены конкретные ссылки на ряд федеральных законов и Указов Президента, согласно которым прямо устанавливались права представительного органа власти субъекта РФ на утверждение структуры его администрации и схемы управления краем, на заслушивание ежегодного доклада главы администрации, на образование в крае внебюджетных и валютных фондов, на дачу согласия на привлечение администрацией кредитов. В-третьих, в отзыве указывалось, что не существует ни одного федерального закона, который наделял бы главу органа исполнительной власти правом подписи региональных законов. Указ же Президента от 3.10.94 № 1969, вводящий эту норму, не может в данном случае приниматься во внимание, поскольку он носит временный характер (до принятия соответствующих законов субъекта РФ).<sup>15</sup>

Также еще до рассмотрения дела в КС поступили «Замечания по Уставу Алтайского края в части, устанавливающей процедуру выборов главы администрации (губернатора) края» от заместителя начальника Аналитического управления Администрации Президента России Л.В.Смирнягина. В них указывалось, что введение непрямых выборов главы администрации противоречит не только духу Основного Закона РФ, но и букве закона, поскольку этим нарушается принятый порядок формирования Совета Федерации, состоящего из глав двух независимых друг от друга ветвей власти. Кроме того, в замечаниях указывалось, что вопрос о соответствии устава края федеральному законодательству находится в совместном ведении РФ и субъекта. В данном же случае права федерального уровня власти были проигнорированы, поскольку Устав был принят краем в одностороннем порядке.<sup>16</sup>

В это же время, параллельно начавшемуся изучению дела в КС, Администрация Президента России приложила усилия к самостоятельному урегулированию противоречий между двумя ветвями власти в Алтайском крае. Для этого 5 августа 1995 г. распоряжением Президента РФ (№ 367-рп) была образована согласительная комиссия «для разрешения разногласий между органами законодательной и исполнительной власти Алтайского края по некоторым положениям Устава Алтайского края, обеспечения его соответствия Конституции РФ и федеральным законам». В состав комиссии под председательством замминистра юстиции А.М.Степанова вошли в т.ч. А.А.Котенков, Л.А.Коршунов, А.А.Суриков и В.А.Рыжков.<sup>17</sup> Итогом работы этой комиссии стало внесение АКЗС 2 октября 1995 г. ряда изменений и дополнений в текст Устава.<sup>18</sup> Впрочем, показательным то, что большая часть этих нововведений затрагивала не те статьи, которые оспаривал глава администрации, но совсем другие, которые на взгляд центральных властей содержали

---

<sup>15</sup> [Алтайское краевое Законодательное собрание]. Отзыв на запрос администрации Алтайского края о проверке конституционности Устава (Основного Закона) Алтайского края от 18.12.95 № 1664. / Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.1. Л.69-73.

<sup>16</sup> [Заместитель начальника Аналитического управления Администрации Президента РФ Л.В.Смирнягин]. Замечания по Уставу Алтайского края в части, устанавливающей процедуру выборов главы администрации (губернатора) края. / Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело 19. Т.1.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3376.

<sup>18</sup> Закон Алтайского края «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Алтайского края. // Алтайская правда. 1995. 14 октября.



отступления от федеральных законов. К примеру, практически заново, на основе соответствующего федерального закона был переписан раздел Устава, посвященный местному самоуправлению (подробней об этом см. ниже). Кроме того, значительная часть изменений имела терминологический и стилистический характер, призванный, во-первых, подчеркнуть типичность, а не особенность статуса Алтайского края в Российской Федерации, а во-вторых, смягчить чересчур широкие полномочия АКЗС, которыми оно наделило себя в изначальной редакции Устава, поставить их в зависимость от закона. Первый из указанных аспектов подтверждался такими примерами: заголовок статьи 3 Устава «Особенности правового статуса края как субъекта РФ» был заменен на: «основные характеристики правового статуса и т.д»; из статьи «Предметы ведения края и исключительные полномочия его органов государственной власти» было убрано слово «исключительные» (ст.61); а в статье «предметы совместного ведения РФ и края» появилось добавление «как субъекта РФ» (ст.62); право на мирные митинги и шествия гарантировалось не только «жителям края - гражданам РФ», но в целом «на территории края» (ст.14); вообще был вычеркнут из Устава признанный а priori очевидным и не нуждающимся в особой фиксации пункт, что «органы исполнительной власти края выполняют федеральные законы, принятые в пределах ведения РФ в том же порядке, что и законы края» (ст.65,ч.1 первой редакции); статья «судебная система края» была переформулирована как «деятельность судов в крае» (ст.89); право края на судебное оспаривание затрагивающих его интересы международных договоров РФ распространялось только на не вступившие в силу соглашения (ст.106, ч.2). Вторая же тенденция проявилась в следующем: размеры краевых налогов (ст.41), порядок привлечения кредитов (ст.45) по новой редакции устанавливались не краевым Законодательным собранием, но законом края; жители края наделялись правом на петиции не только к АКЗС, но и к администрации края в соответствии с ее компетенцией (ст.57); из списка полномочий АКЗС (ст.73) исчез пункт о «заключении с Российской Федерацией договоров о разграничении предметов ведения». Полномочие АКЗС на «осуществление правомочий собственника» на краевую собственность было заменено на «осуществление от имени края прав собственника в рамках своей компетенции». Согласование с Генеральным прокурором РФ кандидатуры прокурора края осуществлялось не одним АКЗС, но совместно с администрацией края.

Споры же между двумя ветвями власти края все-таки пришлось решать Конституционному Суду. 26 декабря 1995 г. в пленарном заседании КС рассмотрел «алтайское» дело, судьей-докладчиком по которому выступил нынешний Председатель Конституционного Суда России М.В.Баглай. 27 декабря 1995 г. и 9 января 1996 г. состоялось два совещания судей, и 18 января было оглашено постановление суда.

В ходе процесса стороны детализировали свою аргументацию и претензии друг к другу. В частности, Л.А.Коршунов указал на декларативный характер предоставляемого главе администрации права вето на решения АКЗС и полное отсутствие права его роспуска. В то время, как право АКЗС на импичмент главы администрации ставило его в зависимость от воли 34 депутатов (2/3 депутатского корпуса), что вынуждало его постоянно устанавливать «барометр на мнение вот этих 34 человек».<sup>19</sup> Также представлявшая интересы администрации начальник ее главного правового управления В.П.Колесова отметив, что власть в крае строится по типу парламентской республики, указала, что в классической парламентской республике широкие полномочия представительного органа уравниваются правом главы

---

<sup>19</sup> Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.1. Л.97.

исполнительной власти на использование конструктивного вето и на роспуск парламента, чего не предусмотрено на Алтае, и что является потому грубейшим нарушением принципа разделения властей. Также она подчеркнула, что даже в парламентской республике существует институт контрасигнатуры, когда принятый представительным органом закон подписывает глава исполнительной власти.<sup>20</sup> Кроме того, Л.А.Коршунов отметил, что в условиях низкой явки избирателей на выборы иногда получается так, что депутат отражает волю всего 12-13% избирателей, и поэтому утверждать, что в своих решениях (в т.ч. и в выборах главы администрации) он выражает волю всего народа, более чем спорно.<sup>21</sup>

В ответ представители АКЗС в суде А.А.Суриков и завкафедрой конституционного права юрфака МГУ С.А.Авакьян подчеркивали, что разделение властей и самостоятельность ветвей власти выражается в первую очередь не в порядке их формирования, но в круге их полномочий, а представители администрации не отрицали, что статьями 79 и 80 Устава ее главе предоставлена достаточно широкая сфера компетенции.<sup>22</sup> Кроме того, ответчиками подчеркивалась правомочность осуществления представительным органом контрольных функций. В частности, А.А.Суриков отметил: «Есть вопросы, по которым законодатель Алтайского края посчитал нужным, ну, не усилить контрольные функции Законодательного собрания, а все-таки не ослабить эти функции... Это наше право».<sup>23</sup> При этом председатель АКЗС подчеркивал, что все эти положения действуют только до принятия федерального закона об общих принципах организации государственной власти в субъектах РФ, после же его появления нормы Устава будут сразу приведены с ним в соответствие. (Надо отметить, что это условие содержалось и в самом Уставе - в ч.10 его переходных положений.) Пока же этого ФЗ нет, край вправе на основании Федеративного договора регулировать вопросы совместного ведения субъекта и федерации своими собственными законами.<sup>24</sup> Далее, обосновывая непредоставление главе администрации права подписи законов края, А.А.Суриков подчеркнул, что согласно Уставу в Алтайском крае нет высшего должностного лица - губернатора, а глава администрации возглавляет только исполнительную ветвь власти. Поэтому направление законов ему на подпись как к главе государства неправомерно.

Т.о., при разбирательстве этого дела судьям прежде всего предстояло решить подспудно скрывавшуюся за конкретикой оспариваемых статей проблему: насколько возможно существование парламентской формы организации власти в субъекте федерации, в которой центральная власть построена по президентскому принципу. И надо отметить, внутри самого суда проявилось различие мнений по этому поводу. К примеру, главный пункт противоречий - о непрямых выборах главы администрации - был признан КС несоответствующим Конституции лишь незначительным большинством голосов - 10 против 7.<sup>25</sup> Аргументировал же это свое постановление суд таким образом. Во-первых, была использована достаточно тонкая схема рассуждения:

1. По Конституции (Ст.3, ч.2) народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы госвласти.

2. Конституция (Ст.32) закрепляет право граждан избирать органы госвласти,

---

<sup>20</sup> Там же. Т.1. Л.103.

<sup>21</sup> Там же. Т.1. Л.94.

<sup>22</sup> Там же. Т.1. Л.126, также л.174.

<sup>23</sup> Там же. Т.1. Л.164.

<sup>24</sup> Там же. Т.1. Л.164-166.

<sup>25</sup> Там же. Т.3. Л.4.

3. Поэтому высшее должностное лицо, которое формирует орган государственной (в данном случае - исполнительной) власти должно получать свой мандат непосредственно от народа.

Во-вторых, был использован принцип соответствия краевых законов федеральным по предметам совместного ведения. В этой связи КС сослался на ФЗ от 6.12.94 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ», который называл в числе избираемых гражданами должностных лиц и главу исполнительной власти субъекта Федерации.

И в-третьих, главным козырем для КС явился тот аргумент, что в условиях избрания и главы администрации, и председателя АКЗС одними и теми же депутатами становилось бессмысленным их представительство в Совете Федерации ФС РФ как глав раздельных и независимых ветвей власти в регионе.<sup>26</sup>

Следующий вопрос - кому принадлежит право подписи законов края - также большинством голосов (13 против 4) был решен КС в пользу администрации.<sup>27</sup> При этом тогдашним Председателем Суда В.А.Тумановым еще в пленарном заседании была подчеркнута важность процедуры промульгации закона.<sup>28</sup> В итоге, в постановлении КС отметил, что несмотря на наделение законодательной власти исключительной компетенцией по принятию законов, Конституция предусматривает право главы государства на их отклонение и промульгацию как существенный элемент законотворческой процедуры, в силу которого закон, принятый представительным органом, обретает силу правового акта единой государственной власти. Эта схема экстраполировалась судом и на субъекты федерации, «где промульгация в принципе осуществляется главой администрации», получающим т.о. право вето на принятые законопроекты. Поэтому иной порядок промульгации законов в Уставе Алтайского края был признан неконституционным.<sup>29</sup> Вскоре после этого точно также охарактеризовал КС аналогичное положение и в Уставе Читинской области.<sup>30</sup>

Другую статью Устава - об обязанности главы администрации предоставлять ежегодный доклад АКЗС - в подготовленном судьей-докладчиком проекте постановления КС предлагалось также признать неконституционной. Однако при голосовании судей такая постановка вопроса получила меньшинство голосов (5 против 12). В результате судом была принята (12 против 5) другая формулировка, согласно которой эта норма признавалась конституционной в той трактовке, в какой она не вводила общей подотчетности одной ветви власти другой.<sup>31</sup> Согласно постановлению суда, в том случае, когда представление докладов носит только информационный характер, тогда их истребование вполне правомочно и не нарушает принципа разделения властей.<sup>32</sup>

Интересно, что в разбираемой сразу вслед за алтайским делом тяжбе о конституционности ряда положений в Уставе Читинской области, в т.ч. и нормы о подотчетности администрации облдуме по вопросам, отнесенным к ее компетенции, КС сделал акцент на других нюансах этого вопроса. В этом постановлении суд указал: «Сама по себе обязанность исполнительной власти отчитываться в установленном

---

<sup>26</sup> Постановление КС РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» от 18.01.96. № 2-П. // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр.1096-1097.

<sup>27</sup> Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.3. Л.1-4.

<sup>28</sup> Там же. Т.1. Л.222-224.

<sup>29</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409. Стр.1095.

<sup>30</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>31</sup> Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.3. Л.1-4.

<sup>32</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр.1098.

порядке по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти, как власти, исполняющей закон, что объясняет необходимость соответствующего парламентского контроля», например, по бюджету. Но поскольку читинский Устав позволял неограниченно расширять полномочия облдумы, в т.ч. в определении форм и методов такого контроля, то здесь по мнению суда как раз и закрадывалась опасность фактического превращения администрации из самостоятельного органа в орган думы. В результате на этом основании оспариваемое положение читинского Устава было признано неконституционным.<sup>33</sup>

В дискуссии же судей по этому пункту алтайского дела, ими в конечном итоге была принята приведенная Г.А.Гаджиевым формула, что «подотчетность - это право одного органа отменить решения другого».<sup>34</sup> И поскольку алтайский Устав в таком плане вопрос не ставил, КС признал эту его норму соответствующей Конституции в уже упомянутой трактовке, по которой доклад главы администрации АКЗС приобретал характер информационного послания.<sup>35</sup>

Следующий комплекс оспариваемых вопросов Устава был связан с регулированием импичмента главы администрации с одной стороны, и роспуска АКЗС - с другой. С одной стороны, как мы помним, заявители тесно увязывали эти вопросы друг с другом, видя в этом необходимый баланс властей. С другой, как указал в дискуссии тогдашний Председатель КС В.А.Туманов, импичмент и роспуск - совершенно несопоставимые вещи, они лежат в совершенно разных плоскостях. При этом он привел в пример опыт США, где есть право на импичмент, и нет права роспуска законодательного органа.<sup>36</sup> В результате, судьи признали статью об отсутствии у кого бы то ни было права на роспуск АКЗС соответствующей Конституции.<sup>37</sup> Статья же об основаниях для импичмента главе администрации подвергалась в первую очередь текстуальной правке. Поскольку содержащиеся в ней положения, что глава администрации края может быть отстранен от должности АКЗС на основании решения суда, подтверждающего наличие в его действиях «признаков грубого нарушения Конституции» и иных законов, были по мнению суда неопределенными в силу расплывчатости и нечеткости понятия «признаки». Поэтому КС признал данную норму соответствующей Конституции при условии, что она предполагает импичмент только на основании вступившего в законную силу решения суда не о «признаках», но о доказанной незаконности его действий. Кроме того, касательно также упоминавшегося в этой статье заключения прокурора края о наличии в действиях главы администрации признаков преступления как основания для импичмента, судом было разъяснено, что такое заключение прокурора согласно Конституции России может служить основанием лишь для временного (до приговора суда) отстранения главы администрации от должности. В такой трактовке эта статья была признана конституционной.<sup>38</sup>

Далее, в КС оспаривался блок статей, по которым АКЗС имело право утверждать схему управления краем и структуру администрации, структуру Совета администрации, давать свое согласие на назначение и снятие ряда упомянутых выше должностных лиц, выражать им недоверие, что является основанием для их ухода в

<sup>33</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>34</sup> Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.3. Л.167.

<sup>35</sup> См.: там же. Т.3. Л.170.

<sup>36</sup> Там же. Т.3. Л.106.

<sup>37</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр.1094-1095.

<sup>38</sup> Там же. Стр.1097-1098.

отставку. Здесь суд принял такое решение. Право законодательного органа края утверждать структуру администрации и схему управления краем было признано соответствующим Конституции, при мотивировке этого суд учел представленную А.А.Суриковым отсылку на Закон РФ о краевом, областном совете и краевой, областной администрации, ряд глав которого напрямую закреплял это право.<sup>39</sup> Право же АКЗС на утверждение структуры Совета администрации было признано неконституционным, поскольку глава администрации ответственен за деятельность исполнительной власти, а данное положение нарушает его самостоятельность.<sup>40</sup> При этом на возникший на дискуссии судей вопрос, в чем принципиальная разница между правом АКЗС утверждать структуру администрации и правом утверждать структуру ее совета, В.А.Туманов дал разъяснение, что первая норма тесно связана с бюджетными вопросами - сколько должностей, порядок их оплаты и пр., а право законодательного органа регулировать бюджетную сферу неоспоримо.<sup>41</sup> Второй же вопрос - чисто внутреннее дело самой исполнительной власти. Что же касается права АКЗС влиять на назначение и снятие высших должностных лиц администрации, то в первоначальном проекте постановления КС эта норма признавалась неконституционной, однако за эту формулировку проголосовало только 7 судей против 10. В результате была предложена и принята 13 голосами против 4 иная формулировка, по которой не соответствующим Конституции признавалось обязательное согласие АКЗС только на снятие этих чиновников.<sup>42</sup> Право же АКЗС на выражение недоверия должностным лицам администрации было признано конституционным при условии, что это недоверие не является основанием для их обязательного ухода в отставку.<sup>43</sup>

Наконец, последний блок вопросов - о том, что именно АКЗС, а не администрация устанавливает порядок образования краевых внебюджетных и валютных фондов, а также привлечения кредитов, был единогласно сочтен судьями соответствующим Конституции в т.ч. на основании Закона РФ «Об основах бюджетных прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти [субъектов федерации]».<sup>44</sup>

Как видим, перед Конституционным Судом России при разрешении этого дела стояла достаточно сложная задача по четкой и однозначной трактовке пределов допустимости парламентской формы организации власти, парламентского контроля, а также вопросов промульгации законов. Положение затруднялось еще и тем, что КС в данном случае в ряде вопросов в условиях отсутствия требуемых федеральных законов становился на место законодателя. Ряд судей, в частности, Н.В.Витрук<sup>45</sup>, высказали сомнения в правомочности таких действий со стороны Конституционного Суда. С другой стороны, отсутствие федерального закона с четкой фиксацией пресловутых «общих принципов» построения государственной власти в регионах привело к тому, что судьи были вынуждены ориентироваться только на свое видение общетеоретических концепций разделения властей и соотношения президентской и

---

<sup>39</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр. 1095-1096; Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.1. Л.71.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр. 1097.

<sup>41</sup> Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.3. Л.101.

<sup>42</sup> Там же. Т.3. Л.1-4.

<sup>43</sup> СЗ РФ, 1996. № 4. Ст.409. Стр.1097-1098.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр.1094; Архив Конституционного Суда РФ. 1995. Дело № 19. Т.3. Л.1-4.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр.1100.

парламентской формы правления. Естественно, поэтому, что их подходы к данному вопросу различались. В итоге трое судей КС выступили со своим особым мнением.<sup>46</sup>

Так, судья Н.В.Витрук указал, что соблюдение этих «общих принципов» не означает шаблонизацию и копирование федеральной схемы. Кроме того, по его мнению, при сложившейся разнотипности субъектов РФ, их конституционно-уставное строительство «есть своеобразный правовой эксперимент, позволяющий опробовать разнообразный опыт конструирования системы органов госвласти». Также, считает он, решение суда о неконституционности не прямых выборов главы администрации «означает по существу оценку степени демократизма» его избрания, но не правовую оценку.<sup>47</sup>

Судья Г.А.Гаджиев отметил, что унификация системы госвласти в субъектах РФ означает тенденцию к централизованной федерации. Однако, реальная практика заключения разноплановых договоров о разграничении предметов ведения убеждает в обратном. Поэтому, по его мнению, термин «единая система исполнительной власти» может означать единство в координации действий центра и регионов, а не в субординации и едином порядке выборов.<sup>48</sup>

Судья Ю.Д.Рудкин подчеркнул неслучайность отсутствия в Конституции России прямого указания на порядок избрания глав исполнительной власти в регионах, видя в этом залог самостоятельности субъектов федерации в этом вопросе.<sup>49</sup>

Но в итоге, несмотря на различие мнений, постановление Конституционного Суда России по алтайскому делу было принято,<sup>50</sup> и следовало его исполнять. 1 марта 1996 г. АКЗС принял Закон Алтайского края о внесении изменений и дополнений в Устав, и 25 марта он был подписан главой администрации. В чем же суть этой третьей редакции Устава. Прежде всего, и это естественно, в тексте Основного Закона края были переработаны статьи, признанные КС несоответствующими Конституции России. Так, из Устава была вычеркнута норма, что председатель АКЗС подписывает законы края (ст.71, ч.4, абз.2), и в статью о правовых актах, принимаемых АКЗС, была добавлена новая часть, по которой принятые законы края направлялись АКЗС главе администрации на подпись, и тот должен был в течение 10 дней со дня поступления либо подписать закон и обнародовать его, либо возвратить его с поправками в АКЗС. В случае повторного принятия этого закона в прежней редакции двумя третями голосов глава администрации был обязан в течение пяти дней подписать его (ст.74, ч.2). Из ч.3 ст.81, посвященной структуре и формированию администрации края, был убран пункт, по которому первый замглавы администрации, руководители краевых УВД, КУГИ, органов юстиции, финансов и соцзащиты освобождались с должности с согласия АКЗС. Исчезло и положение, что структура Совета администрации края утверждалась АКЗС (ст.82, ч.1, абз.2), как результат дискуссии в КС о коллегиальности решений Совета администрации и единоличной ответственности за них ее главы,<sup>51</sup> из пункта о том, что глава администрации руководит ее деятельностью на принципах единоначалия, было вычеркнуто относящееся к Совету уточнение: «с соблюдением

---

<sup>46</sup> Н.В.Витрук по всему постановлению, а Ю.Д.Рудкин и Г.А.Гаджиев - по отдельным его мотивировкам.

<sup>47</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст.409. Стр.1099-1103.

<sup>48</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>49</sup> Там же.

<sup>50</sup> Подробней о данной коллизии см. в статье: О.Н.Барабанов. Уставное законотворчество в регионах и рамки федеральной Конституции (на примере Алтайского края). // Суверенитет субъектов федерации: миф или реальность?. М. Изд-во МОНФ. В печати.

<sup>51</sup> См.напр., выступление представителя администрации края д.ю.н. В.В.Невинского. // Архив Конституционного Суда. 1995 г. Дело № 19. Т.1.

начал коллегиальности в случаях, установленных Уставом» (ст.83, ч.5). Выборы главы администрации Законодательным собранием года были заменены прямыми выборами населением (ст.83, ч.2). Более четко была прописана и статья об импичменте главе администрации, где основаниями для этого служили только вступившие в законную силу решение суда о незаконности его действий (решений) либо приговор по обвинению его в совершении преступления (ст.84, ч.2). Кроме того, в переходные положения к Уставу был добавлен пункт, по которому данный порядок импичмента главы администрации действует только до принятия федерального закона о статусе членов Совета Федерации ФС РФ, устанавливающего особый порядок привлечения их к уголовной ответственности (гл.14, ч.11). Впрочем, показательно и то, что термин «отстранение» от должности, фигурировавший в этой статье раньше, был, по всей видимости по итогам обсуждения в КС,<sup>52</sup> заменен на более жесткий и четкий: «отрешение» от должности. Далее, в статье о выражении недоверия со стороны АКЗС указанным должностным лицам фраза «что является основанием для ухода в отставку» была заменена на: «что может служить основанием». Сюда же был добавлен новый абзац, что глава администрации вправе не согласиться с этим решением о недоверии, представив АКЗС свое письменное мотивированное несогласие (ст.85).

Помимо этого одновременно в текст Устава было внесено немало других изменений. Надо отметить, что, по крайней мере часть из них так же, как и только что упомянутые нововведения, повышала статус администрации. К примеру, в статью, согласно которой краевые законопроекты направлялись на заключение главе администрации, тот вносил свои поправки, а АКЗС затем их рассматривало, было внесено дополнение, что Законодательное собрание должно было не только абстрактно рассмотреть замечания главы администрации, но и проголосовать по каждому из них (ст.75, ч.3). К предметам ведения администрации были добавлены отсутствовавшие в этом списке ранее вопросы сельского хозяйства и промышленности (ст.79, абз.5). В Устав был внесен и текст торжественной присяги главы администрации, которую он приносил при вступлении в должность, четче была отрегулирована и сама процедура перехода полномочий от прежнего главы к вновь избранному (ст.83, ч.4).

Помимо этого, из текста Устава было убрано неоднозначное положение, что выборы в органы МСУ края назначались Законодательным собранием (ст.73). Уже подвергшийся переделке при второй редакции раздел об осуществлении АКЗС полномочий собственника претерпел новые изменения. Теперь во фразе об осуществлении АКЗС «от имени края прав собственника» на краевое имущество, слово «права» был заменен на менее категоричный «правомочия» (ст.73, абз.8). Также было вычеркнуто положение, что АКЗС осуществляет свою деятельность на постоянной основе (ст.67, ч.1). Это соответствовало сложившейся практике, по которой сессии Законодательного собрания созывались в среднем раз в месяц, а большая часть депутатов работала в нем без отрыва от основной деятельности.

Помимо этого в Устав были внесены изменения в разделы по выборам, референдуму и петициям (о них ниже), и в список входящих в край территорий добавлено одно ЗАТО (ст.4, ч.2).

В итоге, как мы убедились, на пути конституционного становления Алтайского края как субъекта Российской Федерации его контуры претерпели немало изменений. Пожалуй никакие другие край или область (о республиках разговор отдельный) не подверглись столь ощутимому участию федеральных органов в дело своего уставного

---

<sup>52</sup> См. напр.: Архив Конституционного Суда РФ. 1995 г. Дело № 19. Т.3. Л.111.

законотворчества. В случае Алтайского края свою лепту в этот процесс внесли и Администрация Президента России, и Конституционный Суд. В результате всех этих переделок Основной Закон Алтайского края превратился фактически в своего рода эталон Устава региона с точки зрения его соответствия воззрениям федеральной власти.

29 ноября 1996 г., буквально за пару дней до второго тура выборов главы администрации края, на которых Л.А.Коршунов проиграл А.А.Сурикову, одновременно в Москве и Барнауле был подписан Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края.<sup>53</sup> Согласно его ст.2 в совместное ведение федерации и края помимо закрепленных в Конституции России вопросов был передан целый ряд программ, в первую очередь, социального и социально-экономического характера. Такой вариант соглашения следует признать вполне успешным для дотационного региона, каким является Алтайский край. В частности, в совместное ведение перешли: федеральные целевые программы социально-экономического развития края; функционирование и развитие АПК края, включая регулирование цен; развитие курорта Белокуриха; СЭЗ «Алтай»; семипалатинская программа; реабилитация и возрождение сибирского казачества; соцзащита военнослужащих и запасников; вопросы переселения в Алтайский край из районов крайнего севера и приравненных к ним и другие вопросы. В связи с упомянутыми тяжбами по Уставу края совсем не случайной представляется статья Договора, которой еще раз специально закрепляется, что Алтайский край вправе до принятия федерального нормативного акта по конкретным вопросам совместного ведения вводить свои законы самостоятельно, а по принятии ФЗ - приводить их в соответствие (ст.6). Обязался край привести свои нормативные акты в соответствие и с самим Договором (ст.5). С другой стороны в Договоре содержится положение, что если федеральные органы власти в одностороннем порядке примут нормативные акты, противоречащие данному Договору, то действует Договор (ст.7). Памятуя о конфликте 1994 г. с Госкомимуществом России, закрепили алтайские представители в Договоре и право края самостоятельно устанавливать систему краевых органов госвласти по управлению краевой собственностью (ст.11). В итоге, как видим, заключение этого Договора законодательно упрочило позиции края как субъекта федерации перед федеральным центром по ряду принципиально важных вопросов.

Приступим теперь к характеристике конституционного устройства края.

### **3. Формы непосредственной демократии в Алтайском крае**

Как особую характерную черту Основного Закона Алтайского края следует выделить то, что в нем обращается особое внимание на использование в правовой практике разнообразных и подробно прописанных форм непосредственного народовластия. В отличие от уставов и конституций многих других субъектов федерации в Алтайском крае способом прямого участия граждан в решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни особо посвящена целая

---

<sup>53</sup> Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края. // Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. М. 1997. С.313-320.



глава Устава.<sup>54</sup> Она выделяет следующие из них: выборы, референдум, петиции (коллективные обращения), народная законодательная инициатива и народный опрос (плебисцит).

Наиболее значительным изменениям и переделкам подверглось в крае законодательство о выборах главы администрации. Первоначальный вариант Устава предусматривал его избрание Законодательным собранием на альтернативной основе тайным голосованием на 4 года. Если никто из кандидатов не был избран в ходе этого, Устав не позднее, чем в месячный срок предписывал провести повторные выборы. Если и во второй раз вновь никто не был избран, тогда АКЗС назначало дату проведения выборов своего нового состава и прекращало свои полномочия с момента избрания не менее двух третей новых депутатов.<sup>55</sup> Главой администрации края мог быть избран гражданин России не моложе 30 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий на территории края не менее одного года. Во второй редакции Устава (после работы согласительной комиссии при Президенте России) из этой статьи было убрано дополнение «как являющийся, так и не являющийся депутатом АКЗС» (ст.83, ч.3). (Как мы помним, именно это право АКЗС выбирать главу администрации не из своего состава вызвало особо резкие возражения во время дискуссии по алтайскому делу в Конституционном Суде. Представитель администрации края на процессе В.В.Невинский указал, что фактически в данном случае речь шла о назначении.) В Устав вошла также норма, что одно и то же лицо не может занимать пост главы администрации более двух сроков подряд. Полномочия же прежнего главы прекращались с момента избрания его преемника (ст.83, ч.4). В развитие этих норм Устава 27 ноября 1995 г. депутаты АКЗС еще до разбирательства в Конституционном Суде России приняли специальный Закон Алтайского края о выборах главы администрации. Поскольку он представляет собой интересную законодательную альтернативу распространенной сейчас в России процедуре прямых выборов, имеет смысл остановиться на его положениях поподробнее. Согласно этому закону дата выборов назначалась АКЗС не позднее, чем за 60 дней до выборов. Выдвигать кандидатов имеют право общественные объединения, избирательные блоки, органы МСУ, коллективы предприятий, жители края по месту жительства, допускалось и самовыдвижение. АКЗС, администрация края и их структурные подразделения, а также иные органы госвласти не вправе выдвигать кандидатов. Для регистрации кандидата необходимо собрать 35 тысяч подписей, в т.ч. не более 2 тысяч в одной административно-территориальной единице. Срок для сбора подписей - 45 дней со дня объявления выборов. Если за это время в краевую избирательную комиссию будут представлены подписи в поддержку менее двух кандидатов, то АКЗС вправе продлить еще на 30 дней срок их сбора. Специальная норма закона посвящена тому, что каждый депутат АКЗС в период предвыборной агитации обязан изучить мнение населения своего округа о кандидатах. Это мнение не носит обязательного характера для депутата, но должно учитываться им при выборах. В день выборов все кандидаты выступают перед АКЗС с кратким изложением своих программ и отвечают на вопросы депутатов. Затем проводится тайное голосование, в ходе которого избранным считается кандидат, за которого подано более половины голосов от установленного числа депутатов (50 чел.). Депутаты имеют право голосовать и против

---

<sup>54</sup> К примеру, нет таких глав в уставах Ставропольского края, Иркутской, Ленинградской, Новгородской, Оренбургской, Пермской областей. См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.1 М. 1996.

<sup>55</sup> Устав (Основной закон) Алтайского края. Ст. 83. Ч.2. // Алтайская правда. 1995. 14 июня.

всех кандидатов. Если никто из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов, а число кандидатов более двух, то в этот же день депутаты проводят второй тур выборов по первым двум кандидатурам. Во втором туре также необходимо набрать больше половины голосов от установленного числа депутатов. Если же в ходе первого (а если число кандидатов более двух - то и второго) тура никто не был избран, или же число голосов, поданных против всех кандидатов, превышает число голосов, поданных за занявшего первое место, назначаются повторные выборы. Срок их проведения - не позднее, чем через 30 дней после первого голосования. Кандидаты, не избранные из-за того, что большая часть депутатов проголосовала против всех кандидатов, не могут вновь баллотироваться. Кандидаты, не избранные по другим причинам вправе вновь принять участие в выборах без процедуры выдвижения и сбора подписей. Если же и на повторных выборах никто из кандидатов не будет избран, то согласно Уставу АКЗС назначает дату выборов своего нового состава. Что касается финансирования выборов, то все расходы по их проведению осуществляются из краевого бюджета, кандидатом запрещается иметь собственные избирательные фонды. Подготовкой выборов руководит краевая избирательная комиссия, а избиркомы на местах не создаются. В самих выборах должно участвовать не менее двух третей депутатского корпуса. Глава администрации вступает в должность с момента утверждения АКЗС результатов голосования. В случае досрочного прекращения им исполнения своих полномочий, новые выборы проводятся не позднее, чем через 70 дней. Вр.и.о. главы на этот период является его первый заместитель.

Вот такая схема. Естественно, что после постановления Конституционного Суда этот закон пришлось принимать заново. 18 марта 1996 г. на основании уже измененного Устава депутаты одобрили его вторую редакцию (подписана главой администрации 27 марта). По этому закону глава администрации избирался непосредственно жителями края на те же 4 года. Сохранились в Уставе возрастной ценз (30 лет) и срок оседлости (1 год) для кандидатов. Выборы назначает АКЗС не менее, чем за 3 месяца до их проведения. Назначение первых выборов производится по согласованию с Президентом России. В последующих случаях, если АКЗС в этот срок не назначит выборы, то они проводятся в первое воскресенье месяца, следующего за прекращением полномочий прежнего главы. Правом выдвижения кандидатов обладают непосредственно граждане, избирательные объединения и зарегистрированные избиркомом избирательные блоки. Число подписей осталось прежним - 35 тысяч. При этом постановлением АКЗС от 27.09.96 «О толковании отдельных статей Закона Алтайского края «О выборах главы администрации Алтайского края» кандидат имел право суммировать подписи, собранные несколькими группами граждан, если они выдвинули его параллельно одна другой. Регистрация кандидатов заканчивается не позднее, чем за 30 дней до выборов. В случае, если будет зарегистрировано менее двух кандидатов, то выборы откладываются на 60 дней. Кандидат вправе снять свою кандидатуру не позднее, чем за 3 дня до выборов. Если на день выборов остается менее двух кандидатов, они также откладываются на 60 дней. Выборы признаются состоявшимися, если в них приняло участие более трети избирателей от списочного состава. Кандидат для избрания должен получить более 50% голосов от пришедших на выборы. Если в выборах участвовало более двух кандидатов, и ни один из них не был избран, то избирком через 15 дней назначает второй тур по первым двум кандидатам. Во втором туре достаточно получить относительное большинство голосов, при условии, что это число будет больше голосов, поданных против всех. В случае, если выборы ввиду низкой явки признаны несостоявшимися, либо если ни один из кандидатов в первом (а если их больше двух -

во втором) туре не был избран, через 60 дней проводятся повторные выборы. Для них (а также для досрочных выборов) число подписей уменьшается наполовину. Согласно Уставу глава администрации вступает в должность не позднее, чем на десятый день после избрания и приносит торжественную присягу. С момента присяги полномочия прежнего главы прекращаются. В этой редакции закона кандидаты создают собственные избирательные фонды для финансирования кампании, состоящие из их собственных средств (не более 1000 МРОТ), добровольных пожертвований от физических (до 20 МРОТ) и юридических лиц (до 200 МРОТ) и средств выдвинувшего кандидата избирательного объединения (до 1500 МРОТ). Предельный размер фонда - 10.000 МРОТ.

Законодательная база по выборам депутатов АКЗС была более стабильной. Здесь сразу предусматривалось прямое голосование. Весь край делился на 50 территориальных одномандатных округов (по числу депутатских мандатов), при этом надо отметить, что, поскольку число административных составляющих края превышало это число, то некоторые районы объединялись в один избирательный округ. Депутаты избирались также на 4 года (первый состав АКЗС, избранный еще до принятия Устава края, по аналогии с Федеральным Собранием первого созыва был избран на 2 года). Депутатом АКЗС мог быть избран житель края, достигший 21 года и постоянно проживающий в крае 6 месяцев. Первая редакция Устава края запрещала быть депутатами АКЗС депутатам Федерального Собрания, главе администрации края, его заместителям и руководителям структурных подразделений, прокурору края и судьям. Вторая редакция более генерализовала эту норму и привела ее в соответствие с федеральным ограничением - депутатами АКЗС не могли быть все государственные служащие. В специальном постановлении от 1 марта 1996 г. АКЗС разъяснило, что вплоть до принятия ФЗ о муниципальной службе эти ограничения не распространяются на глав муниципальных образований, избранных либо непосредственно населением, либо представительным органом МСУ из своего состава. Кроме этого закон края о выборах депутатов АКЗС (в редакции от 4 марта 1996 г.) указывал, что после регистрации кандидаты, находящиеся на государственной и муниципальной службе, работающие главой администрации края или муниципального образования, а также в СМИ, не вправе использовать преимущества своего должностного положения в интересах избрания. Вновь избранный депутат был обязан в трехдневный срок сообщить о готовности сложить с себя все обязанности, несовместимые со статусом депутата. Если он отказывался это делать, то он не подлежал регистрации в качестве депутата и был не вправе на этот период участвовать в сессиях АКЗС и пользоваться статусом депутата.

Что же касается выборов в органы местного самоуправления, то здесь первоначально Устав края для права быть избранным в их состав вводил аналогичные цензы, что и для депутатов АКЗС (21 год возраста и не менее 6 месяцев проживания в крае). Однако, третья редакция Устава изменила это положения. В результате ценз оседлости при выборах в МСУ был убран вообще, достаточно было быть просто «жителем края - гражданином Российской Федерации». Возрастной же ценз в 21 год сохранился только для глав муниципальных образований, депутатом же представительного органа или должностным лицом МСУ можно было стать и с 18 лет.<sup>56</sup> Из третьей редакции Устава было убрано и положение, что выборы в представительные органы МСУ назначает АКЗС. В более четком соответствии с ФЗ это право было передано в ведение уставов самих муниципальных образований.

---

<sup>56</sup> Ср. ст.55 Устава в первой и третьей редакции.

Уставом Алтайского края закреплено право граждан на краевой референдум. Решение о его проведении должно приниматься АКЗС по инициативе либо не менее половины его депутатов, либо администрации края, либо не менее 35 тысяч жителей края, либо не менее одной трети городских и районных представительных органов МСУ. Референдум мог проводиться по проекту закона края или иному важному вопросу государственной и общественной жизни, относящемуся к ведению органов государственной власти Алтайского края. Согласно первой редакции Устава на референдум не могли выноситься вопросы принятия, изменения или отмены Устава, ликвидации органов госвласти, избрания, утверждения, назначения или дачи согласия на назначение и снятие должностных лиц, установления налогов и сборов, решения бюджетных и финансовых вопросов, принятия чрезвычайных и неотложных мер по обеспечению общественного порядка, а также вопросы, выходящие за пределы предметов ведения Алтайского края. При третьей редакции Устава депутаты АКЗС, сохранив суть этих ограничений, переформулировали их в терминах принятого к тому времени ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Однако при этом в список вопросов, не выносимых на краевой референдум, добавились пункты об упразднении органов МСУ и досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов госвласти и МСУ. Т.о. невмешательство в дела местного самоуправления через посредство краевого референдума было подчеркнуто специально. В проводимом референдуме должно принять участие более половины от списочного состава избирателей, а его решение считается принятым, если за него проголосовало более половины участвовавших в референдуме. Решение, принятое на референдуме автоматически получает силу закона края, не нуждается в каком-либо дополнительном утверждении и обязательно для применения на всей территории края. Отмена его возможна только путем нового референдума, проводимого не ранее, чем через год после первого. Если же первый референдум не состоялся ввиду низкой явки, либо большинство участвовавших проголосовало против предлагаемой новеллы, повторный референдум по данному вопросу можно проводить только через 2 года. Для общедолевого референдума такой перерыв, напомним, составляет 1 год.<sup>57</sup> Помимо общедолевого допускался и местный референдум на территории определенного муниципального образования. Приведенный в первой редакции Устава аналогичный краевому список вопросов, не выносимых на местный референдум, при второй редакции был убран из текста, а порядок его регулирования передан в ведение уставов муниципальных образований (ст. 102 Устава края).

Помимо референдума, алтайский законодатель предусмотрел и проведение краевого народного опроса (плебисцита), который «является формой выявления мнения жителей края по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни края с целью принятия соответствующими органами государственной власти края и РФ рациональных решений на основе учета интересов населения края» (ст.59 Устава). В отличие от референдума решение плебисцита носит не обязательный, а рекомендательный характер для органов государственной власти. Другая его особенность - то, что он в силу своей рекомендательности может проводиться не только по предметам ведения Алтайского края, но и по вопросам совместного ведения края и федерации, и по предметам исключительного ведения РФ. Выявленное в ходе опроса мнение жителей края по вопросам исключительного ведения РФ, в 10дневный

---

<sup>57</sup> ФКЗ от 10.10.95 № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Ст.4.

срок после его проведения доведения до сведения федеральных властей.<sup>58</sup> Инициаторами проведения плебисцита выступают те же субъекты права, что и для референдума (ст.10-14 Закона). Решение о проведении опроса принимает АКЗС (ст.19 Закона). На плебисцит также не могут выноситься вопросы, которые по Уставу запрещено выносить на референдум (ст.3 Закона). Согласно закону плебисцит, как правило, проводится на всей территории края, однако АКЗС вправе, с учетом значимости того или иного вопроса только для определенной части края, организовать народный опрос на части краевой территории (ст.2 Закона). Именно такое решение и было принято АКЗС насчет проведения плебисцита о купле-продаже земель сельскохозяйственного назначения. Он был организован 17 ноября 1996 г. только в сельских районах края. В результате 80,82% участвовавших в нем граждан высказались против этого.<sup>59</sup>

В отличие от федерального уровня в Алтайском крае было сохранено право граждан на народную законодательную инициативу. Организовать ее могла инициативная группа из 300 граждан, собравшая в поддержку своего проекта 35 тысяч подписей. Со дня регистрации ходатайства инициативной группы (еще до сбора подписей) АКЗС обязывалось оказывать ей юридическую и организационную помощь в реализации народной законодательной инициативы. Поддержанный 35 тысячами граждан законопроект либо выносился на краевой референдум, либо рассматривался АКЗС (ст.58 Устава).

И наконец, конституционное устройство Алтайского края характеризовала еще одна форма непосредственной демократии, которой не было не только на федеральном уровне, но и в большинстве других субъектов федерации. Это коллективные обращения (петиции) жителей края. Как указал председатель АКЗС А.Г.Назарчук, алтайскому краевому закону о петициях не было аналогов в России, его основная цель - поднять общественную значимость таких народных обращений.<sup>60</sup>

Согласно второй редакции Устава края граждане имеют право на петиции как к АКЗС, так и к краевой администрации в зависимости от их компетенции. Предметом петиции могут быть предложения как о рассмотрении тех или иных вопросов, так и кадровые вопросы - ходатайства об отзыве депутата АКЗС и об отставке должностных лиц администрации края (ст.57 Устава). Подача петиций об отмене судебного приговора и решения не допускается.<sup>61</sup> Правом на петицию в отличие от избирательного права обладает более широкая категория граждан - петентами (термин Закона) могут быть и находящиеся в местах лишения свободы. Не имеет значения и возраст петентов, и их дееспособность, достаточно, чтобы они были способны выразить свои просьбы в понятной форме (ст.4 Закона). Число петентов не может быть менее трехсот, впрочем, если получатель петиции убежден в ее большой общественной важности, то он может принять ее к рассмотрению и при меньшем количестве подписей (ст.7 Закона). Получатель петиции создает комиссию по ее рассмотрению, в двухмесячный срок принимает соответствующее решение и по указанному в петиции адресу или через СМИ уведомляет петентов о результатах (ст.9, 15-16 Закона). Издержки органов госвласти по рассмотрению петиции покрываются за счет краевого бюджета, взимание платы с петентов на эти цели запрещается (ст.19 Закона). Получив петицию, ее адресат вправе не признать ее таковой, если она по сути является лишь

<sup>58</sup> Закон Алтайского края от 15.01.96 № 7-ЗС «О краевом народном опросе (плебисците)». Ст.1.

<sup>59</sup> Алтайская правда. 1996. 21 ноября, 17 декабря.

<sup>60</sup> Алтайская правда. 1997. 17 апреля.

<sup>61</sup> Закон Алтайского края от 27.03.96 № 23-ЗС «О петициях жителей Алтайского края». Ст.2, ч.2.

информационным запросом или выражением мнения патентов без материальных требований. Не считаются петицией также анонимные, оскорбительные и носящие характер вымогательства обращения. В случае непризнания петиции таковой, ее получатель в 5-дневный срок информирует об этом патентов и предлагает им в течение месяца исправить ее недостатки. Если они этого не делают, то их обращение рассматривается на основании Закона Алтайского края «О порядке обращения жителей Алтайского края в органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие, некоммерческие организации и к их должностным лицам» (ст.7-8 Закона).

Кроме того, применительно к местному самоуправлению Устав закреплял норму, что для решения важнейших вопросов могут проводиться собрания (сходы) и конференции граждан (ст.103 Устава). Эта норма часто реализовывалась и на практике, причем сходы граждан проводились не только на уровне муниципальных образований, но и на общекраевом. Так, в 1994 и 1995 гг. проводились районные, а затем и краевой крестьянские сходы. В 1994 г. сход был посвящен поиску путей выхода из кризиса АПК в крае, в 1995 г. он высказался против введения частной собственности на землю. Сход направил соответствующее обращение АКЗС, которое его поддержало и обещало учесть при законодательной разработке данного вопроса.<sup>62</sup>

#### **4. Органы государственной власти Алтайского края**

##### *4а. Законодательная власть*

Представительным органом власти в крае является Алтайское краевое Законодательное собрание (АКЗС). Как уже было сказано, оно состоит из 50 депутатов, избираемых прямым голосованием по одномандатным округам на 4 года. Среди полномочий АКЗС стоит особо выделить следующие:

- принятие Устава края, внесение в него изменений и дополнений, принятие и изменение законов;
- толкование Устава и законов края; установление порядка использования форм непосредственного народовластия в крае;
- принятие решения об изменении границ края и его административно-территориального устройства;
- утверждение краевого бюджета и отчета о его исполнении; осуществление от имени края правомочий собственника на краевое имущество;
- определение порядка использования земли и других природных ресурсов регионального значения;
- установление порядка приватизации краевой собственности и передачи имущества края в муниципальную собственность;
- принятие решений об образовании краевых внебюджетных и валютных фондов, привлечении в край кредитов и утверждение отчетов об их использовании;
- установление краевых налогов, сборов и пошлин, предоставление налоговых льгот и преимуществ по платежам в краевой бюджет;
- утверждение по представлению главы администрации схемы управления краем и структуры администрации - представленная Л.А.Коршуновым структура администрации была утверждена АКЗС 1 марта 1996 г. (пост. № 53). После избрания главой администрации А.А.Сурикова он уже через месяц после выборов представил на

<sup>62</sup> Свободный курс. 1994. № 34; Алтайская правда. 1995. 21, 28 октября.

утверждение АКЗС схему управления краем и структуру администрации, оба документа были одобрены АКЗС 30 января 1997 г.;<sup>63</sup>

- дача согласия на назначение первого заместителя главы администрации, руководителей краевых УВД, КУГИ, органов финансов, юстиции и соцзащиты - также сразу после избрания нового главы администрации сессия АКЗС дала согласие на назначение предложенных им кандидатур трех первых его заместителей;<sup>64</sup>

- право на выражение недоверия указанным должностным лицам;

- совместно с администрацией края согласование с Генеральным прокурором России кандидатуры прокурора края и др.

В принятом в декабре 1996 г. краевом законе об АКЗС<sup>65</sup> депутатами был учтен опыт «алтайского» процесса в Конституционном Суде России, поэтому в числе полномочий АКЗС были особо прописаны:

- до принятия соответствующего ФЗ законодательное урегулирование всех вопросов совместного ведения края и федерации,

- осуществление всей законодательной власти в крае вне пределов ведения РФ и ее полномочий по совместному ведению,

- установление системы органов государственной власти края в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов госвласти, установленными ФЗ (ст.7 закона);

- проведение проверок исполнения законов края, заслушивание по этим вопросам соответствующих руководителей,

- постановка вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законов края и нормативных актов АКЗС,

- подача иска в суд в случае нарушения законов края и нормативных актов АКЗС органами государственной власти и иными организациями (ст.14 закона);

- контроль за эффективным размещением на территории края производств и социальных объектов, находящихся в федеральной собственности (ст.9 Закона).

Согласно Уставу края деятельность АКЗС не может быть приостановлена или досрочно прекращена никаким другим органом государственной власти Российской Федерации и Алтайского края. Для более эффективного осуществления контрольных функций АКЗС оно сформировало Счетную палату по образцу федеральной. При рассмотрении АКЗС законопроектов право законодательной инициативы принадлежит постоянным комитетам и комиссиям, отдельным депутатам и депутатским группам АКЗС, главе администрации края, Алтайскому краевому суду и краевому арбитражному суду; представительным органам МСУ (в первой редакции Устава - только районов и городов); 35 тысячам жителей края в рамках народной законодательной инициативы. В свою очередь само АКЗС наделено правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Следует отметить, что краевое Законодательное собрание активно использует эту возможность и на практике. АКЗС неоднократно вносило в ГосДуму проекты федеральных законов, такие , как «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» (пост. от 28.09.94 № 102; суть проекта, принятого во время конфликта Алтайского края с федеральным ГКИ по способам приватизации, -

<sup>63</sup> Алтайская правда. 1997. 1 февраля.

<sup>64</sup> Алтайская правда. 1996. 12 декабря.

<sup>65</sup> Закон Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном собрании» от 18.12.96 № 59-ЗС. // Алтайская правда. 1996. 28 декабря.

в том, что субъекты РФ на основании отнесения Конституцией России региональной собственности к их исключительному ведению получают право сами устанавливать дополнительные способы приватизации, методические указания по оценке приватизируемого имущества, положения о проведении инвестконкурсов, положения о продаже акций, порядок избрания председателей региональных КУГИ и Фонда имущества); «О получении денежных средств на выплату зарплаты и осуществление приравненных к ней платежей» (пост. от 03.03.95 № 37, суть проекта - в праве юридических лиц получать в обслуживающих их банках средства на зарплату в первоочередном порядке по отношению ко всем другим платежам не только в размере до 5 процентов среднесуточных поступлений на их расчетный счет за предшествующий квартал, но в размере шести МРОТ в среднем на работника и при этом не ниже прожиточного минимума, установленного в данном субъекте РФ); «О компенсационных выплатах работникам, находящимся в вынужденных отпусках без сохранения зарплаты, либо вынужденно работающим неполный рабочий день» (пост. от 03.03.95 № 36; суть проекта - в признании этих лиц временно безработными и выплате им пособия в размере прожиточного минимума по субъекту РФ, но не выше их среднего заработка); «О внесении изменений и дополнений в отдельные законы РФ о государственных внебюджетных фондах» (пост. от 31.03.95 № 60; суть проекта - о включении средств пенсионного фонда, ФОМС и фонда занятости в состав федерального и региональных бюджетов). Нередко АКЗС поддерживало и законодательные инициативы представительных органов власти других субъектов РФ, что указывает на координацию их деятельности в этой сфере. Так, АКЗС поддержало предложение Челябинской облдумы о внесении поправок в ФЗ о дорожных фондах (январь 1997 г.)<sup>66</sup> Часто АКЗС пользовалось правом и представлять свои заключения на прошедшие первое чтение в Думе проекты ФЗ. Такие заключения, к примеру, давались на законопроекты «О науке» (пост. от 21.09.94 № 100); «О дорожных фондах РФ» (пост. от 20.09.94 № 99); «О госпособиях гражданам, имеющим детей» (пост. от 03.02.95 № 18); «О государственном социальном страховании» (пост. от 03.02.95 № 19); «О повышении минимального размера пенсии» (пост. от 03.03.95 № 39).

Обращалось АКЗС с запросом и в Конституционный Суд России. Оно оспаривало конституционность статей Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ», по которым представительные органы государственной власти субъектов РФ не могли самостоятельно вводить новые налоги и их ставки, не указанные в данном ФЗ. Подоплеку этого запроса может разъяснить то обстоятельство, что в августе-сентябре 1994 г. депутаты АКЗС подробно рассматривали законопроект об увеличении в крае ставок подоходного налога с особо богатых граждан. Обсуждение это получило на Алтае широкий общественный резонанс, и в конечном итоге со ссылкой на указанный Закон РФ и «ввиду неприемлемости отдельных положений» краевого законопроекта, он был отклонен.<sup>67</sup> Однако впоследствии алтайские законодатели решили проверить конституционность самой федеральной нормы. КС, впрочем, в постановлении от 21.03.97 № 5-п подтвердил ее конституционность.

Среди общего свода краевых законов стоит выделить следующие, выделяющие Алтайский край в среде других субъектов РФ:

---

<sup>66</sup> Алтайская правда. 1997. 21 января.

<sup>67</sup> Постановление АКЗС от 06.09.94 № 95 «О краевом подоходном налоге с физических лиц, имеющих высокие личные доходы»; Свободный курс. 1994. № 35-36.



- Градостроительный кодекс Алтайского края.<sup>68</sup> Он устанавливает общие для всего края организационно-правовые нормы в области формирования системы расселения, рационального планирования, застройки и благоустройства городов и других поселений, развития социальной, производственной и инженерно-транспортной инфраструктуры, бережного природопользования и сохранения историко-культурного наследия. Кодекс призван создать условия для обеспечения прав граждан на благоприятную среду обитания - что через городскую экологию дает новое направление соблюдению конституционного права граждан России на благоприятную окружающую среду (ст.42 Конституции России).

- Региональный лесной кодекс Алтайского края, определяющий сферы компетенции представительного и исполнительного органа госвласти края и органов МСУ в этом вопросе, функции владельцев лесного фонда и пр. Его первая редакция была принята в январе 1994 г., вторая рассматривается сейчас.

- Закон об архивном фонде Алтайского края и архивах (пост. АКЗС от 28.12.94 № 168), принятый на базе Основ законодательства РФ об архивном фонде РФ и архивах и регламентирующий право исключительного ведения Алтайского края на архивные документы, являющиеся государственной собственностью края и право совместного ведения края и федерации на муниципальные архивные документы.

- Закон о поддержке средств массовой информации и книгоиздании Алтайского края от 16.06.96 № 37-ЗС, устанавливающий дополнительные по отношению к федеральным налоговые льготы для редакций и издательств (освобождение их от налога на прибыль в части, идущей в бюджет края, от налога с владельцев транспортных средств и льготные ставки налога на пользователей автодорог) (ст.3 Закона).

- Закон о регистрации религиозных объединений и иностранных миссионеров на территории АК (пост. АКЗС от 25.04.97 № 124).<sup>69</sup> Регистрация и тех, и других в Управлении юстиции края. Управление юстиции вправе дать мотивированный письменный отказ в регистрации по следующим основаниям:

- деятельность объединения (миссионера) направлена против Конституции и законов России;

- объединение не признано в качестве религиозного;

- устав объединения не соответствует требованиям законодательства;

- в государственном реестре уже записаны юридические лица той же организации с тем же наименованием;

- его деятельность направлена против общественной безопасности, на разжигание социальной, национальной и религиозной розни, на установление контроля над сознанием граждан;

- оно подстрекает к противозаконным действиям (ст.9 Закона).

При этом под иностранными миссионерами закон подразумевает иностранных граждан, распространяющих в крае нетрадиционное вероучение, т.е., такое, какое исторически не существовало или впервые начинает свою деятельность. Заключение о причислении вероучения к нетрадиционным дает экспертный совет при администрации края (ст.2 Закона). Миссионерская деятельность возможна только среди взрослого населения и на добровольных началах (ст.12 Закона).

---

<sup>68</sup> Градостроительный кодекс Алтайского края от 30.04.97 № 20-ЗС. // Алтайская правда. 1997. 30 мая.

<sup>69</sup> Закон Алтайского края «О регистрации религиозных объединений и иностранных миссионеров на территории Алтайского края» (пост.АКЗС от 25.04.97 № 124. // Алтайская правда. 1997. 23 мая.

#### *4б. Исполнительная власть*

Администрация Алтайского края является органом исполнительной власти края и в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и субъектов входит в единую систему исполнительной власти России (ст.78 Устава). Особенностью Алтайского края является то, что глава администрации является не высшим должностным лицом края (такого статуса Уставом просто не предусмотрено), но только высшим должностным лицом в системе органов исполнительной власти края (ст.83 Устава). Глава администрации избирается на 4 года прямым голосованием и может быть отрешен от должности двумя третями депутатов АКЗС на основании письменного обвинения не менее половины депутатов, базирующегося на вступивших в законную силу решении суда о незаконности действий главы либо приговора по обвинению его в совершении преступления. Глава администрации представляет на утверждение АКЗС схему управления и структуру администрации края, формирует Совет администрации. Глава администрации осуществляет промульгацию краевых законов, может наложить вето на их принятие, сам наделен правом законодательной инициативы. К ведению администрации в целом относятся вопросы планирования, бюджета, финансов и учета; управления и распоряжения собственностью края и взаимодействия с предприятиями, учреждениями и организациями всех оргправовых форм; земельных отношений, использования природных ресурсов, охраны природы; жилищного хозяйства; сельского хозяйства и промышленности; благоустройства территории; энергетики и инженерного обеспечения; строительства и реконструкции; транспорта, дорожного хозяйства; связи и коммуникаций; торговли, общепита, коммунального и бытового обслуживания населения; здравоохранения и социального обеспечения; образования, культуры и спорта; законности, охраны прав и свобод граждан, собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью; иные вопросы в соответствии с компетенцией исполнительного органа государственной власти края (ст.79 Устава).

#### *4в. Судебная власть*

Как мы уже упомянули, первая редакция Устава Алтайского края оперировала понятием «судебная система края» (ст.89), которое подразумевало в себе то, что «в крае действуют суды общей юрисдикции и арбитражный суд, входящие в единую судебную систему Российской Федерации». Как известно, примененный в таком же нейтральном значении термин «судебная система области» в Уставе Читинской области затем был оспорен в Конституционном Суде России. Однако в постановлении КС было сказано, что по контексту Устава эта фраза не означает создания какой бы то ни было отдельной от федерации областной судебной системы и потому не противоречит Конституции. В случае же с Алтайским краем в КС это положение не оспаривалось, однако, в ходе работы согласительной комиссии по Уставу, состоящей из представителей федеральной и обеих ветвей региональной власти, оно было заменено на текстуально более нейтральное «деятельность судов в крае», а к вышеприведенному тексту статьи было добавлено уточняющее: «[... единую судебную систему РФ], устанавливаемую Конституцией РФ и федеральным конституционным законом».

Переходя к конкретике, надо отметить, что судебную систему (или деятельность судов) Алтая в первую очередь характеризует то, что по распоряжению Президента России от 22 сентября 1992 г. № 530-рп край в числе немногих регионов России был выбран для проведения всероссийского эксперимента по внедрению суда присяжных.

С 1 января 1994 г. такой суд в Алтайском крае существует. Закрепляет эту форму отправления правосудия и Устав края, где указано, что «в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей». <sup>70</sup>

Интересны первые результаты этого нововведения. Всего с 1994 по октябрь 1997 г. состоялось 73 таких процесса. <sup>71</sup> В 1994 г. проведено 13 процессов с участием 182 присяжных заседателей, в 1995 г. - соответственно 20 и 280, в 1996 г. - 17 и 238. На каждое дело избиралось 12 основных и 2 запасных присяжных, хотя первоначально приглашалось не менее 35 человек - с учетом возможных отводов и неявок. <sup>72</sup> Проведенная С.А.Пашиным сравнительная статистика свидетельствует также, что именно в Алтайском крае в 1994 г. больше всего обвиняемых отказалось от суда присяжных: 54,5% (в среднем по России - 21,8%). Также меньше, чем в целом по стране, на Алтае было заявлено и ходатайств о передаче дела присяжным (12,9% в крае и 1/5 всех обвиняемых, имевших на это право, в среднем по РФ). С другой стороны, в том же году, на Алтае был достаточно высок процент оправдательных приговоров присяжных - 25% (больше было только в Рязанской области - 32%, в Ивановской и Краснодарском крае - по 27%, в среднем по России - 18,7%). Показательно, что в делах без участия присяжных Алтайским краевым судом за тот же период было оправдано 3,5% обвиняемых (а в целом по стране и того меньше - 1,7%). Столь высокий оправдательный процент, возможно привел и к тому, что 20% приговоров алтайских присяжных при разбирательстве дела по второй инстанции было отменено (в других регионах процент отмен приговора колебался от 47% по Рязанской области до 3% по Ивановской, без учета Ульяновской области, где присяжными в 1994 г. вообще не было вынесено ни одного оправдательного приговора). <sup>73</sup>

Надо отметить, что в крае придавалось большое внимание как можно более эффективному внедрению суда присяжных. При этом за основу брался и мировой опыт. Так, в июле 1994 г. для ознакомления с ходом судебной реформы и консультаций Алтай посетила представительная делегация из министерства юстиции США. <sup>74</sup> Тем не менее некоторые аспекты этого процесса встречали неоднозначное отношение у общественного мнения. К примеру, депутат Государственной Думы первого созыва от Барнаула А.Н.Сарычев указывал в конце 1993 г., что реальную независимость суда обеспечит не введение присяжных самих по себе, но комплексная реформа органов внутренних дел, прокуратуры и юстиции. Кроме того, он высказывал сомнения в том, что юридическая грамотность присяжных будет соответствовать выполняемой ими миссии, отнюдь не очевидной представлялась ему и безопасность заседателей. <sup>75</sup> Последняя тема с особой остротой обсуждалась в конце 1996 г., когда в официальной краевой газете «Алтайская правда» были опубликованы списки присяжных по краю с указанием их домашних адресов. <sup>76</sup> Но в целом, по словам председателя Алтайского краевого суда В.И.Пашкова суды присяжных ощутимо способствовали повышению качества предварительного следствия и профессиональной подготовки судей. <sup>77</sup>

<sup>70</sup> Устав (Основной закон) Алтайского края. Ст. 91. Ч.2. // Алтайская правда. 1995. 14 июня.

<sup>71</sup> Алтайская правда. 1997. 16 октября.

<sup>72</sup> Г.Попова. «Я б в присяжные пошел». // Алтайская правда. 1996. 27 декабря.

<sup>73</sup> С.А.Пашин. Суд присяжных: первый год работы. М. 1995. С.24-26.

<sup>74</sup> Свободный курс. 1994. № 29. 21 июля.

<sup>75</sup> А.Н.Сарычев. «Мелочей жизни» не бывает. Есть просто жизнь. Барнаул. 1995. С.45-47.

<sup>76</sup> Г.Попова. Ук.соч.

<sup>77</sup> Алтайская правда. 1997. 16 октября.

Другой важной проблемой явилось недостаточность финансирования присяжных процессов. Непоступление средств из федерального бюджета приводило к откладыванию разбирательств и к задержкам в выплатах вознаграждения присяжным.<sup>78</sup> Вообще говоря, не только применительно к присяжным, но и в целом, вопрос финансирования судов был достаточно острым на Алтае. В ноябре 1996 г. дело дошло до того, что из-за отсутствия федерального финансирования по решению Совета судей края суды в регионе приостановили свою работу. В принятом обращении к жителям Алтая говорилось: «Нетерпимое и позорное положение, сложившееся с финансированием судов Алтайского края, вынуждает нас констатировать невозможность дальнейшей защиты ваших конституционных прав и свобод». Кроме того, в нем подчеркивалось, из-за отсутствия федеральных средств суды вынуждены прибегать к дотациям из местных бюджетов, что может представить опасность для их независимости.<sup>79</sup>

Следующим вопросом для рассмотрения является уставное (конституционное) судопроизводство в Алтайском крае и особенности его организации. Устав края наделил Алтайский краевой суд помимо его обычных функций еще и правом рассматривать дела о соответствии Уставу законов края, правовых актов АКЗС, краевой администрации и органов МСУ. Также краевой суд получал полномочия разбирать споры о компетенции между органами государственной власти и МСУ края.<sup>80</sup> Впрочем, в переходных положениях к Уставу было сказано, что эти функции Алтайского краевого суда могут осуществляться и местным судом - Уставной судебной палатой, «образуемой в соответствии с федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации».<sup>81</sup> Т.о., депутаты АКЗС предусмотрели соблюдение в этом вопросе необходимых формальностей, поскольку Устав края был принят за полтора года до подписания ФКЗ «О судебной системе РФ», легитимировавшего местные органы конституционного правосудия.<sup>82</sup> Как известно, многие регионы ввели у себя и законодательно, и на практике такие суды задолго до принятия этого ФКЗ, что породило полемику об их правомочности.<sup>83</sup>

Интересно также, что в Алтайском крае был прецедент судебного оспаривания самого Устава региона. 8 августа 1995 г. в Алтайском краевом суде прошло слушание дела по иску к АКЗС руководителя Алтайского представительства Российского центра приватизации С.Г.Потапова. В нем истец указал, что статья 83 Устава в его первой редакции, предусматривавшая избрание главы администрации края АКЗС, нарушает его избирательные права. По решению суда производство по этому делу было прекращено, поскольку просьба С.Г.Потапова признать эту статью Устава неконституционной находится не в компетенции суда общей юрисдикции, но подведомственно Конституционному Суду РФ.<sup>84</sup>

<sup>78</sup> Там же.

<sup>79</sup> Алтайская правда. Барнаул. 1996. 5 ноября.

<sup>80</sup> Устав (Основной Закон) Алтайского края. Ст.91, ч.3. // Алтайская правда. Барнаул. 1995. 14 июня.

<sup>81</sup> Устав (Основной Закон) Алтайского края. Гл.14, ч.11. // Там же.

<sup>82</sup> Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.96 № 1-ФКЗ. Ст.27. // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст.1.

<sup>83</sup> См. напр.: Российские вести. 1995. 16 февраля; Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 4; Этнополитический вестник. 1995. № 5. С.38; М.А.Митюков. Организация и компетенция конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации (сравнительный анализ). // КПВО. 1996. № 3-4. С.58;

<sup>84</sup> Свободный курс. 1995. № 29, 32.

Еще один вопрос, который и на федеральном уровне, и во многих субъектах РФ относится к ведению органов конституционной юстиции, алтайский краевой законодатель решил по-иному. Речь идет о полномочии на толкование Устава края. Этим правом, а также правом на толкование законов края наделяется не Алтайский краевой суд (или Уставная судебная палата), но АКЗС.<sup>85</sup>

### **5. Местное самоуправление**

Как уже было упомянуто выше, правовая схема организации местного самоуправления в Алтайском крае претерпела серьезные изменения в ходе работы согласительной комиссии при администрации Президента России по тексту Устава края. Характерно, что в своем запросе в Конституционный Суд тогдашняя администрация края не предъявляла претензий к АКЗС по формам организации МСУ. Но тем не менее, по всей видимости, по настоянию президентской стороны именно эта сфера подверглась наиболее мощным переделкам в согласительной комиссии. Большинство статей Устава края по МСУ было переписано практически заново, и их новый вариант текстуально воспроизводил соответствующие положения только что принятого к тому времени (28.08.95) федерального закона «Об общих принципах МСУ в РФ». Проследим основные отличия в этом вопросе первой и второй редакций Устава.<sup>86</sup>

Общая цель этих изменений состояла, с одной стороны, в более четкой фиксации статуса МСУ как независимой формы власти, а с другой, в установлении иерархии между федеральным и региональным законодательством в этой сфере. Последний аспект проявился как в приведении положений Устава даже в текстуальное соответствие с ФЗ, так и в убиении оттуда ряда положений, которые, по мнению согласительной комиссии, были более естественны для федерального уровня. Например, из текста Устава были вычеркнуты общие принципы, на которых базировалась организация местного самоуправления, а вместо них было указано, что МСУ в крае осуществляется на принципах, установленных Конституцией России и ФЗ об МСУ,<sup>87</sup> в другом месте Устава был убран перечень вопросов местного значения, входивших в компетенцию органов МСУ.<sup>88</sup> Т.о. постулирование этих общих правил было однозначно сочтено прерогативой федерального законодателя.

С другой стороны, более значимую формулировку получило определение сути местного самоуправления. Если изначально МСУ определялось как «форма самоорганизации граждан», то затем - как «форма осуществления народовластия».<sup>89</sup> Формой же самоорганизации граждан в соответствии с данным ФЗ было признано территориальное общественное самоуправление, в первом варианте Устава характеризуемое как «неотъемлемая часть МСУ».<sup>90</sup> В статье об административно-территориальном делении края в первой редакции сельские районы и города назывались как территории «административно подчиненные ему», во второй же -

<sup>85</sup> Устав (Основной Закон) Алтайского края. Ст.73. // Алтайская правда. 1995. 14 июня; Закон Алтайского края «О краевом Законодательном собрании» от 18.12.96. № 59-ЗС. Ст.7. // Алтайская правда. 1996. 27 декабря.

<sup>86</sup> Первая редакция Устава цитируется по: Устав (Основной Закон) Алтайского края. // Алтайская правда. 1995. 14 июня; вторая - по: Закон Алтайского края «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Алтайского края. // Алтайская правда. 1995. 14 октября.

<sup>87</sup> Ср. ст.97,ч.2 двух редакций Устава.

<sup>88</sup> См. ст.101, ч.5 первой редакции Устава.

<sup>89</sup> Ср. заголовок ст.97 в первой и второй редакциях Устава.

<sup>90</sup> Ср. ст.104, ч.1 в двух редакциях Устава.

просто как территории, входящие в состав края. Соответственно, города краевого и районного подчинения превратились в города краевого и районного значения и т.п.<sup>91</sup>

Кроме того произошло и терминологическое уточнение. Если раньше применительно к субъектам МСУ Устав края оперировал понятием «административно-территориальная единица», то теперь был принят узаконенный на федеральном уровне термин «муниципальное образование». Надо признать, что, хотя и в первой редакции Устава под «административно-территориальной единицей» понимались районы и поселения всех типов,<sup>92</sup> новая формулировка была более четкой, поскольку с точки зрения административно-территориального деления края под соответствующими «единицами» могли пониматься только районы и города краевого значения.

Далее, из измененного Устава исчезло понятие «второй территориальный уровень МСУ», хотя само деление его на «первичный уровень» (поселки, сельсоветы, города районного значения, районы в городах) и более крупную категорию (города краевого значения, сельские районы и национальный район) сохранилось. Очевидно, отказ от термина «второй уровень» был вызван стремлением избежать намеков на подчиненность одних муниципальных образований другим. Этой же цели косвенно служила и другое нововведение второй редакции: в соответствии с ФЗ в Устав вошло положение, что разграничение предметов ведения муниципальных образований «первичного» и более крупного уровня производится законом края, а внутри городов - их уставом. Порядок изменения границ муниципальных образований также был приведен в соответствие с ФЗ. Если раньше оно осуществлялось АКЗС в соответствии с законом края и с учетом мнения населения, то теперь города внутри своей территории получали право делать это самостоятельно, а для остальных муниципальных образований была применена более общая формулировка: «порядок ... определяется законом края».<sup>93</sup>

При этом изменения Устава сопровождала еще одна характерная деталь. Из его новой редакции исчезло присутствовавшее ранее упоминание «сел и иных сельских населенных пунктов» в качестве муниципальных образований первичного уровня. Таковыми в сельской местности были признаны только сельсоветы, что указывает на тенденцию к укрупнению первичных субъектов МСУ.<sup>94</sup>

Следующее изменение относилось к деятельности органов местного самоуправления. Первоначальная редакция Устава предусматривала, что исполнительным органом МСУ является местная администрация, состоящая из главы администрации и подчиненных ему структурных подразделений. Кроме того, предусматривалось 4 варианта вступления в должность главы администрации: прямые выборы, выборы представительным органом МСУ, назначение представительным органом МСУ по контракту по итогам конкурса, занятие этой должности в силу избрания его председателем представительного органа МСУ. Только в последнем случае глава администрации приобретал статус главы МСУ. Новая же редакция Устава существенно видоизменила этот порядок. К примеру, в первую очередь в ней речь шла не об администрации и ее главе, но о главе муниципального образования в целом. Определялись только 2 пути его вступления в должность: прямые выборы и выборы представительным органом МСУ из своего состава. Только затем вводилась оговорка «если такая должность предусмотрена уставом муниципального образования» и

<sup>91</sup> Ср. ст.4, ч.2. обеих редакций.

<sup>92</sup> Ст. 98, ч.1 первой редакции Устава.

<sup>93</sup> Ср. ст.98 Устава в двух редакциях.

<sup>94</sup> Ср. ст.98,ч.2 первой редакции и ст.98,ч.1 второй редакции Устава.

упоминались «другие органы, образуемые в соответствии с уставами».<sup>95</sup> Если вспомнить, что это редактирование Устава осуществлялось во время жесткой полемики о приоритете парламентской или президентской формы власти в Алтайском крае, то такой акцент на главе всего муниципального образования, а не только администрации станет вполне понятен.

Было убрано из Устава и еще одно положение, что на территории малочисленных населенных пунктов представительные органы МСУ могут не создаваться, а их деятельность заменяется периодически созываемыми собраниями или сходами граждан.<sup>96</sup> Как известно, позднее, хотя и на более крупном территориальном уровне, введение такой нормы в Калмыкии вызвало однозначно негативную оценку Конституционного Суда. Т.о., в обоих случаях федеральные органы закрепили всеобщий характер выборной формы народовластия и создания постоянно действующего представительного органа в МСУ. При этом в Уставе в соответствии с ФЗ осталось положение, что для решения тех или иных вопросов в муниципальном образовании в экстраординарном порядке могут созываться собрания, сходы (а также, в дополнение к федеральной норме - и конференции) граждан.<sup>97</sup>

Другая форма непосредственной демократии - местный референдум - в новой редакции также был регламентирован в соответствии с ФЗ. В частности, из Устава было убрано положение о списке вопросов (ликвидация органов МСУ, назначение и освобождение от должности должностных лиц, принятие правовых актов до вынесения по ним решения соответствующим органом МСУ, установление местных налогов и сборов, решение бюджетных и финансовых вопросов), которые не могут выноситься на местный референдум.<sup>98</sup> Конкретный порядок проведения референдума должен был определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом края.

Такова была новая уставная схема организации МСУ. Позднее, на ее основе был принят ряд законов Алтайского края, детализирующих ее положения. В частности, в 1995-1997 гг. вступили в действие следующие законы края: «О территориальном устройстве АК» (пост АКЗС от 31.10.95), «О местном самоуправлении в АК»(?), «О порядке регистрации уставов муниципальных образований»(?), «О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц МСУ в АК» ( ... с изменениями от 4.03.96), «О статусе депутата представительного органа МСУ» от 7.06.96, «О местном референдуме в АК» (пост. АКЗС от 10.07.96), «О территориальном общественном самоуправлении в АК» от 31.12.96. С их введением утратили силу действовавшие ранее правовые акты, в т.ч. постановление главы администрации АК и малого Совета краевого Совета народных депутатов от 24.01.94 «О Временном положении о МСУ в АК» и постановление АКЗС от 4.10.94 «О Временном положении о порядке изменения административных границ районов и городской черты городов краевого подчинения на территории АК».

На основе этих законов формируется правовая база и органов МСУ в муниципальных образованиях края. К примеру, в г.Барнауле местной городской думой приняты Устав города (16.11.95), «Положение о районе в городе Барнауле и районной в городе администрации» (20.02.97), «Типовой устав квартального, уличного комитета г.Барнаула» (16.11.95).

---

<sup>95</sup> Ср. ст.101,ч.2 первой редакции и ст.101,ч.1,абз.2 второй редакции Устава.

<sup>96</sup> Ст.101, ч.3 первой редакции Устава.

<sup>97</sup> Ст.103 обеих редакций.

<sup>98</sup> Ст.102,ч.1 первой редакции Устава.

Реальное формирование новых органов МСУ в крае сопровождалось порой интересными правовыми коллизиями. Так, избранное в 1994 г. городское собрание г.Рубцовска провозгласило себя правопреемником городского совета народных депутатов. В ответ на это прокурор города принес протест, апеллируя к Указу Президента России от 26.10.93 № 1760 «О реформе МСУ в РФ», согласно которому деятельность местных советов прекращалась, а их функции передавались местным администрациям.<sup>99</sup> Создание принципиально новой схемы управления на местах привнесло в политическую жизнь края и новые, не практиковавшиеся ранее формы. К примеру, в первой половине 1997 г. по всему краю прокатилась волна кампаний по организации отзыва вновь избранных глав МСУ в городах и сельских районах. Такие попытки предпринимались в гг.Камень-на-Оби, Славгород, Змеиногорск; Тальменском, Бурлинском, Смоленском, Советском, Алтайском районах.<sup>100</sup>

В заключение нельзя не упомянуть еще об одной важной проблеме, которая вышла на первый план в ряде регионов России. Речь идет о взаимодействии между органами государственной власти субъекта РФ и органами МСУ. В Уставе Алтайского края в отличие от ряда других регионов ничего не сказано о территориальных органах государственной власти края в городах и районах, не предпринималось попыток по их насильственному насаждению и в реальности. Центральные краевые структуры установили достаточно четкий контакт с самими органами МСУ без посредничающих территориальных структур. Для Алтайского края в этом отношении характерна иная форма взаимодействия. В марте 1997 г. был создан институт представителей главы администрации края в районах и городах. Их задача состоит не в подмене местных администраций и вмешательстве в дела МСУ, но в первую очередь в организации прямой связи жителей с администрацией края по аналогии с представителями Президента России в регионах.<sup>101</sup>

## **6. Реалии общественно-политической жизни**

На выборах первого созыва АКЗС 13 марта 1994 г. роль партий была незначительной. Подавляющее большинство кандидатов в депутаты было выдвинуто трудовыми коллективами, группами избирателей и путем самовыдвижения. Краевые же и местные отделения партий и движений выдвинули лишь нескольких кандидатов и без особого успеха: КПРФ - 7 (13 марта избран 1); ДемРоссия - 3 (не избран никто); ДПР - 1 (не избран); Народная партия России - 2 (никто); РКРП - 1 (не избран). Кроме того, выдвигали своих кандидатов и региональные избирательные объединения и блоки. Наиболее успешным среди них была деятельность блока «За подлинное народовластие, гражданский мир и интересы человека труда»: выдвинуто 7 кандидатов, избрано 3. Алтайское краевое общество российских солидаристов выдвинуло 3 чел., не избран никто. Характерно, что демократически настроенный депутатский клуб бывшего краевого совета хотя и заявил о выдвижении 4 своих кандидатов, но по избирательным документам все они выдвигались трудовыми коллективами и группами избирателей, а 1 кандидат - от Алтайского краевого общества «Гражданское согласие». В итоге от депутатского клуба в АКЗС избран 1 человек. Председателем Законодательного собрания был избран работавший ранее

<sup>99</sup> Свободный курс. 1994. 8 сентября. № 36.

<sup>100</sup> Алтайская правда. 1997. 6 марта, 30 апреля, 8 мая.

<sup>101</sup> Алтайская правда. 1997. 22 марта, 20 мая.



председателем краевого Совета народных депутатов А.А.Суриков (выдвинут трудовым коллективом), его заместителем В.А.Сафронов (выдвинут КПРФ).<sup>102</sup>

Избранные на два года депутаты АКЗС отказались на основании Указа Президента России продлять свои полномочия<sup>103</sup> и в срок провели новые выборы. На выборах 31 марта 1996 г. в АКЗС второго созыва также большинство кандидатов выдвигались избирателями округа. Характерно, что и краевые активисты общероссийских партий чаще всего выдвигались также избирателями. Так, среди участвовавших в выборах 6 членов ЛДПР четверо, в т.ч. председатель краевой организации, выдвигались избирателями, и двое - самой партией (не избран никто). Избирателями был выдвинут и единственный кандидат - член ДПР (не избран). «Демократический выбор России» уже официально, от партии, выдвинул 1 кандидата (не избран). На этом фоне особенно значительным представляется успех краевого блока «За подлинное народовластие, гражданский мир и интересы человека труда», объединившего в себе представителей КПРФ, АПР и других организаций. Им единственным был выдвинут практически сквозной список кандидатов (32 кандидата в 50 округах), при этом 15 человек избрано. Интересно, что некоторые члены КПРФ (трое) и АПР (трое), по тем или иным причинам не вошедшие (не включенные) в блок, участвовали в выборах самостоятельно, выдвинутые избирателями (избран 1 член АПР). Председателем нового АКЗС из двух кандидатур тайным голосованием был избран А.А.Суриков (блок «За подлинное народовластие»), его заместителем Н.А.Чертов (член АПР, выдвинут избирателями).<sup>104</sup>

После избрания А.А.Сурикова главой администрации края новым председателем АКЗС в декабре 1996 г. был избран из двух кандидатур председатель Совета Алтайагропромсоюза, бывший министр сельского хозяйства и продовольствия России и депутат Государственной Думы А.Г.Назарчук (член АПР, на выборах 31.03.96. выдвинут блоком «За подлинное народовластие»), заместителем председателя - В.С.Петренко (член КПРФ, на выборах в АКЗС выдвинут блоком «За подлинное народовластие».<sup>105</sup>

Также успешно для блока «За подлинное народовластие» завершились прошедшие в марте 1997 г. довыборы в АКЗС вместо перешедших в администрацию депутатов. Во всех пяти округах победу одержали его представители.<sup>106</sup>

В развитии исполнительной власти края складывалась следующая ситуация. После августовских событий 1991 г, когда Барнаул стал одним из активных центров сопротивления ГКЧП,<sup>107</sup> председателем крайисполкома был назначен народный депутат России В.Ф.Райфикешт. В январе 1994 г. по его просьбе он был освобожден Президентом России от этой должности, и его преемником стал работавший ранее его первым заместителем Л.А.Коршунов. 17 ноября 1996 г. состоялись первые прямые выборы главы администрации края. Первый тур не выявил победителя. Председатель АКЗС А.А.Суриков (поддержан Народно-патриотическим союзом России и блоком «За подлинное народовластие») набрал 46,92% голосов, глава администрации Л.А.Коршунов (поддержан Администрацией Президента России и Общероссийским

---

<sup>102</sup> Алтайская правда. 1994. 18 января, 22-23 февраля, 17, 31 марта,

<sup>103</sup> См. напр.: Алтайская правда. 1995. 5 октября.

<sup>104</sup> Алтайская правда. 1996. 20 марта, 4, 13 апреля.

<sup>105</sup> Алтайская правда. 1996. 12 декабря.

<sup>106</sup> Алтайская правда. 1997. 26 марта.

<sup>107</sup> См. хронику тех событий в: А.Н.Сарычев. Ук.соч. С.11-19.

координационным советом (бывшим ОДОПП)) - 43,39%, депутат АКЗС П.С.Акелькин (член Народной партии России Т.Гдьяна) - 4%. В состоявшемся 1 декабря 1996 г. втором туре победу одержал А.А.Суриков (49,36% голосов), ставший новым главой администрации края. Л.А.Коршунов получил 46,14% голосов.

Итоги федеральных выборов в Государственную Думу на Алтае были таковы. В 1993 г. наибольшее число голосов в крае получила ЛДПР - 27,75%. Немного от нее отстала АПР - 23,40%. Кроме них 5%ный барьер в крае преодолели: «Выбор России» - 10,81%, КПРФ - 9,86%, «Женщины России» - 8,58%, ПРЕС - 5,47%. ДПР набрала 4,71% голосов, «Яблоко» - 3,19%, РДДР - 2,90%. По общефедеральному округу были избраны трое представителей края: А.Г.Назарчук (№ 5 федерального списка АПР), В.А.Рыжков (№1 регионального списка «Выбора России») и Н.С.Ремнева (№ 24 федерального списка «Женщин России», затем отказавшаяся от мандата). В четырех одномандатных округах в Думу избраны А.Н.Сарычев (№ 59 федерального списка РДДР, вступил во фракцию «Выбор России»), П.В.Ефремов (выдвигался «Выбором России», вступил во фракцию АПР), В.Г.Бессарабов (выдвигался избирателями, вступил в группу НРП), С.П.Опенышев (№ 2 регионального списка АПР). Депутатами Совета Федерации от Алтайского края избраны А.А.Суриков и Я.Н.Шойхет.

Выборы-95 принесли следующие результаты: КПРФ - 25,98%, ЛДПР - 15,59%, АПР - 12,38%, НДР - 4,96%, «Коммунисты - Трудовая Россия - за Советский Союз» - 4,70%, «Женщины России» - 4,48%, «Яблоко» - 3,58%, ПСТ - 3,55%, Держава - 3,08%, ДВР - 2,08%. По партийным спискам избраны трое представителей Алтайского края: В.А.Рыжков (№ 12 федерального списка НДР), В.А.Сафронов (№ 2 среднесибирского регионального списка КПРФ) и В.Е.Панин (№ 9 этого списка). По одномандатным округам избраны: Н.П.Данилова (КПРФ), З.И.Воронцова (КПРФ), Н.Ф.Герасименко (выдвинут НДР, вступил в группу «Российские регионы»), В.С.Вернигора (№ 3 алтайского регионального списка АПР). Нужно отметить, что в отличие от выборов-93, когда большинство алтайских активистов партий и блоков представляли краевой центр Барнаул, на выборах 1995 г. представителями общефедеральных партий на Алтае были жители многих городов и районов. К примеру, центр региональной организации движения «Общее дело» И.М.Хакамады находился в Бийске и т.д.

Говоря об общественной жизни края, следует отметить активность профсоюзного движения. Практически каждый год заключаются официальные трехсторонние соглашения между объединениями предпринимателей (работодателей), профсоюзами и администрацией края.<sup>108</sup> С учетом интересов всех сторон разработан план социально-экономического развития края на 1997-2000 гг.<sup>109</sup> В повестке дня - принятие специального Закона Алтайского края о социальном партнерстве.

В 1994 г. была основана Барнаульская и Алтайская епархия Русской православной церкви (епископ - Антоний). Во многих местах края развернулось активное церковное строительство, недалеко от Бийска в с.Коробейниково при помощи президента АО «Полиэкс» А.В.Карпова была восстановлена церковь с самой почитаемой в крае иконой, при ней основан мужской монастырь. Другой монастырь организован в Алейске. Начата процедура местной канонизации ряда подвижников 19-20вв. В течение 1996 г. были открыты богословское отделение Алтайского

<sup>108</sup> См. напр.: Алтайская правда. 1994. 17 марта; 1996. 7 марта; 1997. 19 апреля.

<sup>109</sup> Алтайская правда. 1997. 16, 28 мая.

университета, Барнаульский православный лицей, Бийская православная школа.<sup>110</sup> 27 июня 1997 г. утверждено положение об экспертно-консультационном совете по религиозным организациям при администрации края.

Высока на Алтае активность казачества. Барнаул является одним из центров реестрового Сибирского казачьего войска.<sup>111</sup> В апреле 1995 г. АКЗС приняло специальное постановление № 86 «О реализации концепции государственной политики России по отношению к казачеству в Алтайском крае». В нем администрации края поручалось провести комплексную краевую программу по содействию в возрождении казачества. Деятельность казаков приобрела еще большее общественное звучание после Указа Президента России от 16.06.96 о введении в экспериментальном порядке невойсковой пограничной стражи на ряде участков государственной границы страны. В числе этих территорий в Указе был отмечен и Алтай, охрана границы здесь в ряде мест поручена именно казакам.

Среди национальных движений выделяются немецкое и малых тюркских народов (в основном, кумандинцев). Так, в Бийске при поддержке мэра города Г.Г.Карпушкина создано общество кумандинцев «Возрождение», его лидеры принимали активное участие в организации в сентябре 1995 г. учредительного съезда Конгресса тюркских народов РФ.<sup>112</sup> Немецкое движение наиболее активно в одноименном национальном районе и прилегающей к нему западной степной части края, а также в Барнауле. Однако стоит отметить, что внутри этого движения наблюдаются противоречия, ряд обозревателей говорит и о его расколе.<sup>113</sup> Одна группа («Возрождение», лидер А.Диц) основала Немецкий дом в Барнауле, другая на более институционализированной основе действует в Немецком, а также Славгородском районах. Активное участие в жизни алтайских немцев принимает и генконсульство ФРГ в Новосибирске. В 1992-96 гг. по статистике из Немецкого района выехало на ПМЖ в Германию 10 тыс. немцев, а прибыло на Алтай из Казахстана и других стран СНГ 12 тыс. немцев.<sup>114</sup>

Одной из недавних мер краевых властей стала разрабатываемая сейчас идея о создании Совета по связям с соотечественниками, проживающими в приграничных областях Казахстана.<sup>115</sup> Поскольку значительную часть их населения составляют русские, важность и актуальность этого шага очевидна.

---

<sup>110</sup> Алтайская правда. 1997. 7 января.

<sup>111</sup> См. напр.: Свободный курс. 1994. № 33; 1996. № 37.

<sup>112</sup> Бийский рабочий. 1995. 3 октября.

<sup>113</sup> Алтайская правда. 1997. 6 марта.

<sup>114</sup> Алтайская правда. 1997. 21 января.

<sup>115</sup> Алтайская правда. 1997. 21 октября.