

пасов и аэрозольных упаковок», «Об административной ответственности за нарушение правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Татарстан», «О пожарной безопасности».

В первом чтении принята также новая редакция Закона РТ «Об административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения, эксплуатации транспорта, содержания дорожно-уличной сети и технических средств организации движения», а также закона о культуре. Был удовлетворен и протест прокурора на ряд статей закона о приватизации жилищного фонда в Республике Татарстан, в том числе на норму, запрещающую приватизацию комнат в коммунальных квартирах.

Работа по приведению республиканского законодательства в соответствие с федеральным будет продолжена.

Свердловская область

Виктор Руденко

В мае в области завершилось формирование палат Законодательного Собрания. По итогам состоявшихся 26 марта выборов в областную думу впервые за пять лет этот орган возглавил представитель оппозиционного «Преображению Урала» (ПУ) движения «Наш дом — наш город» (НДНГ) Е. Порунов, ранее занимавший пост заместителя председателя областной думы. Основное влияние на законодательный процесс сейчас оказывают две группы депутатов: сторонники губернатора — «Преображение Урала» (2 депутата), «Единство Урала» (5 депутатов) и тяготеющая к ним Свердловская региональная организация ВОИД НДР (2 депутата), а также представленное одним депутатом объединение «Социальная помощь и поддержка» (СПиП); вторую группу составляют движение НДНГ (8 депутатов) и периодически поддерживающее его движение «Горнозаводской Урал» (2 депутата). Исход голосования при принятии областных законов, особенно в тех случаях, когда требуется квалифицированное число голосов, будет зависеть также от позиции движения за социальные гарантии трудящихся «Май», коммунистов и аграриев.

Результатом политических компромиссов стало увеличение числа заместителей председателя областной думы — в двух первых составах (1994—1996, 1996—1998 гг.) их было двое, в новом составе (1998—2000 гг.) — трое. Намечалась тенденция к росту числа комитетов в структуре законодательного органа: до 1998 г. их было четыре, в 1998—2000 гг. пять, теперь шесть. Комитет по аграрной политике, природопользованию и охране окружающей среды возглавил представитель коммунистов и аграриев; комитет по экономической политике, бюджету, финансам и налогам и комитет по вопросам законодательства и местного самоуправления — депутаты от НДР; комитет по социальной политике — депутат от НДНГ; комитет по вопросам промышленной политики и хозяйственной деятельности — депутат от ПУ; комитет по труду, жилищным вопросам, пенсионному обеспечению и делам ветеранов — депутат от движения «Май». Соответственно снизилось и число работающих в комитетах депутатов. Три комитета сформированы в составе трех депутатов, включая их председателей. В связи с этим депутаты пошли на изменение регламента областной думы. В его новой редакции (п. 2 ст. 36) состав комитетов ограничен шестью депутатами. Изменена формулировка пункта 3 той же статьи, запрещавшего вхождение в состав думских комитетов председателя думы и его заместителей. Теперь этот запрет распространяется только на

заместителя, исполняющего обязанности председателя областной думы в его отсутствие. Учитывая, что в составе комитетов есть должности заместителей председателя комитета, в настоящее время в областной думе работают восемь «рядовых», то есть не занимающих каких-либо руководящих должностей, депутатов.

Существенные изменения произошли и в верхней палате областного законодательного органа. В соответствии с внесенными в апреле прошлого года изменениями в устав области впервые новый состав палаты представителей (21 депутат, работающий на неосвобожденной основе) избирался на четырехлетний срок (ранее — на два года). В составе палаты сейчас действуют четыре комитета (в предшествующие годы их было три): по аграрной политике, землепользованию и экологии; по вопросам законодательства и местного самоуправления; по социальной политике (вновь созданный комитет); по экономической политике, бюджету, финансам и налогам. Большинство депутатского корпуса в этой палате по-прежнему остается за сторонниками губернатора Э. Росселя.

По завершении формирования состава обеих палат в конце мая был решен вопрос о представителе Законодательного Собрания Свердловской области в Совете Федерации. В период с июня 2000 г. по июнь 2001 г. им будет Е. Порунов, затем по июнь 2002 г. — председатель палаты представителей Законодательного Собрания В. Якимов.

Как известно, в соответствии с указом Президента РФ в состав Уральского федерального округа (УрФО) вошли Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Центром округа определен г. Екатеринбург, а полномочным представителем президента назначен П. Латышев, бывший заместитель министра внутренних дел РФ. В начале августа общественности были представлены пять заместителей полномочного представителя. Все они рекрутированы не из местного политического истеблишмента. Первый заместитель С. Собянин (курирует блок социально-экономических вопросов) ранее был председателем думы Ханты-Мансийского автономного округа; первый заместитель В. Туманов (отвечает за государственно-правовые, политические и кадровые вопросы, выполняет функции руководителя аппарата полномочного представителя) на момент назначения был первым заместителем министра региональной и национальной политики РФ, а в 1992—1996 гг. возглавлял администрацию Псковской области; блок вопросов, связанных с деятельностью спецслужб, правоохранительных органов и иных силовых структур ведет А. Антипин, бывший начальник регионального УФСБ по Тюменской области; деятельность всех федеральных инспекторов в УрФО курирует С. Вахруков, бывший председатель думы Ярославской области; за связи с общественностью и СМИ отвечает М. Пономарев, до назначения — вице-губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа.

В летние месяцы в основном завершилось формирование аппарата полномочного представителя президента. Параллельно началось становление окружных структур. В середине июня Генеральный прокурор России В. Устинов представил окружного прокурора Уральского федерального округа Ю. Золотова. Основная функция окружного прокурора, сформулированная генпрокурором, — надзор за исполнением федерального законодательства в регионах. Предполагается, что его аппарат будет состоять из 20 человек, которым предстоит работать во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав УрФО. В ходе представления был сделан акцент и на усиление борьбы с экономической преступностью. На очереди — создание окружного управления МВД с большим отделом по борьбе с наркобизнесом

и, возможно, окружного управления налоговой полиции, окружного казначейства.

В начале сентября исполнилось 100 дней с момента назначения полномочного представителя в Уральском федеральном округе. За это время П. Латышев ознакомился с подведомственными ему территориями и их руководителями, при этом он подчеркнул дистанцировался от местных руководителей, публично заявив, что не намерен лоббировать интересы региональных властей в Москве. Основными задачами он назвал борьбу с теневой экономикой, с уходом от уплаты налогов, с контрабандой на границе с Казахстаном. В одном из своих интервью (см.: *Российская газета*. 2000, 16 сентября) Латышев привел данные социологического опроса жителей Свердловской области. На вопрос: «Кто управляет областью?» — 52 % респондентов ответили: «Криминал», — и только 34 % — «Власть». Поэтому он намерен сосредоточить силы на улучшении деятельности федеральных органов исполнительной власти на местах. Начинать надо, считает полпред, с обеспечения их финансовой самостоятельности. Пора прекратить содержание прокуратур, налоговых органов, органов внутренних дел органами местного самоуправления. Полпред заявил, что располагает информацией о коррупции в органах власти, и назвал сбор такой информации одним из приоритетных направлений своей работы. Он выразил намерение максимально использовать возможности правоохранительных органов и спецслужб в решении намеченных задач.

Нельзя не отметить, что первые сто дней работы полномочного представителя прошли под знаком протестов общественности Екатеринбурга против выселения детских кружков из усадьбы Харитонов-Расторгуева, в которой в соответствии с указом Президента РФ планируется разместить резиденцию полпреда. На момент подготовки данного материала конфликт так и не нашел разрешения.

Реформа федеративного устройства страны вызвала большой общественно-политический резонанс в области и неоднозначную оценку со стороны губернатора Свердловской области. В целом идея укрепления управленческой вертикали импонирует губернатору. На протяжении многих лет Э. Россель выступал сторонником усиления роли государства в проведении социально-экономической политики. Практическим воплощением этих взглядов было создание на территории области еще в 1995 г. пяти управленческих округов, призванных, по замыслу губернатора, приблизить областные органы государственной власти к органам местного самоуправления. В развитие этих подходов в конце 1999 г. губернатор предложил ввести в стране институт генерал-губернаторства на базе восьми существующих ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ.

Однако первые шаги по осуществлению реформы были восприняты Росселем неоднозначно. Под сомнение были поставлены новые принципы формирования Совета Федерации и отказ от согласования с главами субъектов Федерации назначения руководителей федеральных органов власти на местах. По мнению губернатора, предложенные президентом проекты законов могут подорвать демократические устои государства. По этому поводу Россель сделал резкие заявления для прессы. Остроту им придали реакция на отставку начальника Уральского таможенного управления С. Лапченко и назначение на этот пост Г. Дроздецкого. Впервые столь серьезные перестановки, одобренные полномочным представителем президента, были сделаны без участия губернатора. Не исключено, что неприятие губернатором Свердловской области методов реализации реформы управления привело к тому, что он не включен в первый состав Президиума Госсовета Российской Федерации.

Неоднозначно воспринято в области и решение о составе УрФО. В округ не вошел ряд участников Ассоциации экономического

взаимодействия областей и республик Уральского региона — Пермская и Оренбургская области, Удмуртская Республика. Не случайно руководство Пермской области в лице губернатора и председателя Законодательного Собрания обратилось к президенту с официальной просьбой о включении их области в состав УрФО.

Состоявшееся 23 июня в Кургане очередное заседание ассоциации пока не подтвердило появившихся в прессе сомнений в ее жизнеспособности. Более того, помимо всех постоянных членов ассоциации впервые в ее работе участвовали представители Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Пресс-служба губернатора Свердловской области расценила это событие как признак крепнущей уральской солидарности. Тем не менее утвержденный состав УрФО создает определенные сложности для реализации текущих и стратегических планов возглавляющего ассоциацию губернатора Э. Росселя. Так, на фоне высказываний полномочного представителя президента о необходимости сформировать единое информационное пространство УрФО не вполне ясны перспективы разрабатываемого по решению совета ассоциации проекта создания Уральского регионального телевидения. Главным же камнем преткновения могут стать экономические проблемы, обсуждавшиеся на заседании ассоциации. Основная из них связана с принятием федерального бюджета на 2001 г. и поправок к Налоговому кодексу, которые могут привести к значительным потерям для регионов-доноров. Поддержат ли главы входящих в ассоциацию регионов в очередном раунде противостояния с федеральным центром Э. Россель, заявившего о намерении отстаивать интересы Свердловской области в суде, покажет время. Но уже сейчас ясно, что взгляды губернатора и полпреда на федеративное строительство во многом расходятся. Полпред не скрывает, что не рассматривает ассоциацию в качестве интегрирующей основы для будущих укрупненных субъектов Федерации. В упомянутом выше интервью «Российской газете» он заметил: «Я проанализировал некоторые материалы этой ассоциации. Ведь там явный конфронтационный тон. И явная цель отбиваться или нападать на федеральный центр. Это можно понять, когда отсутствовало другое объединение близких по интересам территорий. Но сейчас есть округ, и представление интересов входящих в него субъектов Федерации может пойти уже не на уровне региональной самостоятельности, а на уровне государственного отношения ко всему». В связи с этим он не исключил шагов по обустройству государства на основе опыта округов.

С началом работы служб уральского федерального округа в центре внимания оказались вопросы *соответствия регионального законодательства законодательству Российской Федерации*. С весны текущего года наблюдается небывало высокая активность областной прокуратуры. Показательно, что на одном из последних летних заседаний областной думы перед уходом в отпуск депутаты вынуждены были рассмотреть целый пакет (около 10) протестов прокурора Свердловской области на действующие областные законы.

Так, постановлением областной думы признан обоснованным протест прокурора на некоторые статьи Областного закона «Об осуществлении деятельности религиозных организаций и их представителей на территории Свердловской области», принятого 12 июля 1999 г. Статьями 9 и 10 закона предусмотрен отличный от установленного федеральным законодательством порядок уведомления о начале деятельности религиозной группы и порядок рассмотрения заявления, уведомляющего о начале ее деятельности. Статья 13 устанавливает необходимость ежегодной перерегистрации религиозных организаций, зарегистрированных до 1 октября

1997 г. и не имеющих документа, подтверждающего их существование на соответствующей территории не менее 15 лет, или не имеющих документов, подтверждающих их вхождение в централизованную религиозную организацию. Эти положения признаны не соответствующими федеральному законодательству. В то же время депутаты не удовлетворили протест прокурора на другие статьи данного закона. В частности, признано правомерным спорное в правовом отношении деление действующих на территории Свердловской области религиозных организаций на «традиционные» и «нетрадиционные», что, как полагает прокурор, вопреки федеральному законодательству создает преимущества для «традиционных» религиозных организаций.

Областная дума признала обоснованным протест прокурора на Областной закон от 11 декабря 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Областной закон “О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области”» в части необходимости уточнить формулировки отдельных его пунктов. Запрет на одновременное занятие руководителем организации двух и более оплачиваемых руководящих должностей устанавливает п. 2 ст. 17 областного закона, что, по мнению прокурора, является нарушением установленного Конституцией РФ (п. 1 ст. 37) права граждан на свободный труд и распоряжение своими способностями к труду. Представляется, однако, что упомянутый запрет будет сохранен в областном законе, а опротестованная норма подвергнется лишь редакционному уточнению. По данному вопросу в настоящее время областной законодатель руководствуется нормами действующего федерального законодательства о труде по совместительству, содержащимися в постановлении Совета Министров СССР от 22 сентября 1988 г. «О работе по совместительству», которые устанавливают запрет на одновременное занятие двух руководящих должностей. Указанный документ применяется на основании ст. 4 КЗоТ РФ, в соответствии с которой на территории России до принятия соответствующих законодательных актов действуют нормы бывшего СССР в части, не противоречащей Конституции и законодательству Российской Федерации. В данном случае федеральное законодательство делает исключение лишь для лиц, выполняющих функции единоличного исполнительного органа акционерного общества (директор, генеральный директор) и членов правления или дирекции акционерного общества. Так, в соответствии со ст. 69 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах» указанной категорией лиц допускается (с согласия совета директоров) совмещать должности в органах управления других организаций.

В протесте прокурора Свердловской области поднята общая для всей страны проблема: в то время как Конституция РФ — документ прямого действия, в правоприменительной практике субъекты правоотношений продолжают руководствоваться противоречащими ей, никем не оспоренными и не отмененными нормативными правовыми актами.

Областной закон, вносящий изменения и дополнения в Закон «О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области», предусматривает (п. 1 ст. 30) выплату работодателем компенсации работнику в случае нарушения установленных сроков выплаты заработной платы. По мнению прокурора области, трудовые отношения предусматривают лишь индексацию оплаты труда, а вопросы компенсации регулируются гражданским законодательством, находящимся в сфере ведения Российской Федерации. Вероятнее всего, и в данном случае областной законодатель лишь уточнит, но не изменит ранее принятую формулировку закона.

Область вправе осуществлять регулирование в сфере трудовых отношений, отнесенных Конституцией РФ к сфере совместного

ведения Российской Федерации и ее субъектов, тем более, что вопрос о выплате компенсаций до настоящего времени не урегулирован на уровне федерального законодательства. Однако право-творческая практика свидетельствует, что проблема компенсаций вполне может быть отнесена к проблеме трудового права. Достаточно сказать, что 1 декабря 1999 г. Государственной Думой был принят, а затем отклонен президентом Федеральный закон «О денежной компенсации работникам в связи с нарушением сроков выплаты заработной платы или сумм, причитающихся работнику при увольнении».

Вполне вероятно, что на ближайшем заседании областной думы предметом рассмотрения будет протест прокурора Свердловской области на отдельные статьи Закона «О совете общественной безопасности Свердловской области», принятого 23 июня 1997 г. Несмотря на то что по официальному запросу получено положительное заключение на закон от комитета Государственной Думы по законодательству, губернатору предстоит пересмотреть порядок формирования данного совещательного органа. До настоящего времени в состав совета указом губернатора входил ряд руководителей федеральных структур (более 50 % состава): прокурор Свердловской области, уральский транспортный прокурор, начальник Уральского таможенного управления, начальник ГУВД Свердловской области, командующий войсками Уральского военного округа, начальник Управления ФСБ по Свердловской области, начальник Центра правительственной связи ФАПСИ, председатель Свердловского областного суда, председатель областного арбитражного суда и др. В данном случае прокурором опротестовано нарушение федерального законодательства, устанавливающего порядок организации и деятельности территориальных органов судебной и исполнительной власти, их права и обязанности. В частности, обращено внимание на то, что включение указанных лиц в состав Совета общественной безопасности Свердловской области недопустимо налагает на них дополнительные, по сравнению с предусмотренными федеральным законодательством, обязанности. Учитывая, что в процессе становления УрФО рычаги влияния губернатора на вышеуказанных лиц ослабевают, Совет безопасности Свердловской области, скорее всего, потеряет свое первоначальное значение. В отсутствие окружных федеральных структур этот совещательный орган, по существу, выполнял функции координатора всех силовых и фискальных федеральных органов власти, а губернатор был их неформальным руководителем. В новых условиях роль координатора, несомненно, будут выполнять окружные подразделения.

Учитывая, что в ближайшее время надзор за соответствием областного законодательства федеральному будет значительно усилен, высшими органами государственной власти Свердловской области начата работа по экспертизе ранее принятых областных законов и иных нормативных правовых актов. В результате этой работы губернатором признан утратившим силу противоречащий федеральному законодательству собственный указ «Об усилении контроля за деятельностью акционерных обществ, расположенных на территории Свердловской области», принятый 9 января 1999 г. Указ противоречил ряду статей Федерального закона «Об акционерных обществах», так как вопреки ему устанавливал обязанность согласования с областным правительством и главой соответствующего муниципального образования подачи в наблюдательные советы (советы директоров) акционерных обществ, расположенных на территории Свердловской области, требований о созыве общих собраний акционеров либо заседаний советов директоров с повесткой дня о прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества. Действие указа распространялось на

акционерные общества, имеющие важное значение для социально-экономического положения области.

Продолжается работа по приведению в соответствие с федеральным законодательством устава области. В частности, в него предстоит внести изменения и дополнения, связанные с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Одним из серьезных является вопрос об организации областной исполнительной власти. В соответствии с п. 1, 2 ст. 17 указанного закона в субъекте РФ «устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Федеральный закон предусматривает выборность высшего должностного лица (п. 1 ст. 18).

Устав Свердловской области закрепляет иные принципы организации исполнительной власти: высшими органами исполнительной власти области являются губернатор и правительство (п. 2 ст. 9). В свою очередь областное правительство возглавляет его председатель, назначаемый губернатором. Необходимость устранения множественности высших органов исполнительной власти, уточнения компетенции высшего органа исполнительной власти, определение порядка руководства им — вот круг проблем, решение которых потребует не только внесения в устав соответствующих изменений и дополнений, но и пересмотра областного закона о правительстве. Болезненным является здесь вопрос о ликвидации должности председателя правительства Свердловской области. В связи с этим областной премьер А. Воробьев заявил о готовности сложить свои полномочия.

Специально созданная рабочая группа по разработке изменений и дополнений в устав области также работает над изменением норм, закрепляющих статус депутата областного законодательного органа, его неприкосновенность и определяющих порядок вступления в силу областных законов и др.

В описываемый период *уставный суд области рассмотрел три дела*. Одно из них касается уставов муниципальных образований. В ходе прокурорских проверок, проведенных в 1996–2000 гг., в уставах муниципальных образований области выявлено более 400 норм, противоречащих федеральному и областному законодательству. Типичным является наличие в уставах положений, принятых с превышением полномочий местного самоуправления, нарушение принципов законности и невмешательства органов местного самоуправления в компетенцию органов государственной власти. Общую ситуацию в этом вопросе отражает дело о проверке соответствия уставу области отдельных положений устава Нижнетуринского района, которыми устанавливается возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и территориальной думы (представительного органа) на основании решения местного референдума. Уставный суд определил, что законодательством Российской Федерации не допускается досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления по воле избирателей. Это возможно по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Уставом муниципального образования может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Прекращение же полномочий должностных лиц местного самоуправления производится путем голосования по их отзыву.

Признаны также не соответствующими уставу области следующие положения:

- закрепляющие дополнительные (по сравнению с федеральным законодательством) гарантии неприкосновенности главы муниципального образования;
- определяющие орган государственной власти, который назначает муниципальные выборы;
- устанавливающие способы защиты прав и обеспечения гарантий местного самоуправления;
- определяющие иной, чем предусмотрено законом, порядок рассмотрения органами государственной власти и организациями обращений органов местного самоуправления;
- с искажениями воспроизводящие федеральное законодательство по вопросам обеспечения на территории муниципального образования законности судами и прокуратурой.

Предметом другого дела, рассмотренного уставным судом 30 июня 2000 г., стали два акта главы Екатеринбурга, определяющие порядок приемки от акционированных предприятий объектов государственной собственности. Поскольку часть объектов государственной собственности (жилищный фонд и инженерные коммуникации) в процессе приватизации не вошли в уставный капитал созданных акционерных обществ, то в соответствии с программой приватизации они подлежат передаче в муниципальную собственность. Глава областного центра установил источники финансирования затрат, связанных с приемкой имущества: по жилищному фонду — 80 % за счет городского бюджета, 20 % за счет предприятий, передающих жилищный фонд; по инженерным коммуникациям соответственно по 50 % от каждой из сторон. Уставный Суд квалифицировал эти нормы как введение обязательного дополнительного условия приемки муниципальными образованиями объектов государственной собственности. Это означает регулирование органами местного самоуправления порядка распоряжения государственной собственностью, а следовательно, превышение их полномочий.

26 июня уставный суд признал не соответствующим уставу области ряд пунктов Закона «О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области» и основанное на них постановление главы Екатеринбурга о порядке регистрации трудовых договоров, заключенных работниками с работодателями — физическими лицами. Областное законодательство не предусматривает передачи органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых средств для осуществления регистрации трудовых договоров, их изменений и дополнений.

В весенне-летний период заметно *активизировались внешне-экономические связи Свердловской области*. Развитие «горизонтальных» отношений со странами бывшего СССР и странами дальнего зарубежья — приоритетная задача губернатора и правительства области. На этом фоне заметным явлением стала прошедшая в июне 2-я Уральская выставка вооружений. Летом областью подписаны договоры о торгово-экономическом сотрудничестве с Беларусью, Кыргызстаном, Арменией. В ходе встреч и визитов достигнуты договоренности об открытии в Екатеринбурге отделения посольства Беларуси, консульств Чехии и Кыргызстана; рассматривается возможность открытия консульства Вьетнама, а также дипломатических представительств Германии, Финляндии, Китая. В настоящее время в области действуют консульства США и Великобритании, Венгрии и Монголии. Область имеет свое представительство в Нидерландах.

Внешнеэкономические отношения регулируются Законом «О международных и межрегиональных договорах (соглашениях)

Свердловской области», принятым 16 июля 1998 г. В связи с созданием федеральных округов нельзя исключить попытки федерального центра ограничить самостоятельность регионов в данной сфере. Пока же, с большим опозданием рассмотрев письмо Министрства юстиции РФ от 11 ноября 1998 г. и обращение прокуратуры Свердловской области от 31 марта 1999 г. о несоответствии некоторых статей действующего закона законодательству Российской Федерации, депутаты готовят изменения и дополнения к нему, которые планируется обсудить в октябре. Требуют внимания и процедура ратификации межрегиональных соглашений, и проблема использования термина «международные договоры Свердловской области» в тексте областного закона, другие вопросы.

Удмуртская Республика

Игорь Егоров

Несмотря на то что планы *введения поста Президента Удмуртской Республики* возникли в 1990 г. и еще Верховный Совет УР 12-го созыва принимал полный пакет законов о Президенте УР и его выборах, Удмуртия до сих пор оставалась парламентской республикой, высшее должностное лицо которой — Председатель Государственного Совета Удмуртской Республики, а высший орган государственной власти — Государственный Совет из 100 депутатов, избираемых от одномандатных округов по мажоритарной системе. При этом 41 округ располагался в столице республики Ижевске. По представлению председателя Госсовета республиканский парламент тайным голосованием избирал председателя правительства, а по его представлению назначал заместителей премьера и министра финансов Правительства УР. Введение поста президента в Удмуртской Республике тормозилось состоянием относительного баланса сил между сторонниками и противниками Александра Волкова, с 1993 г. возглавлявшего Совет Министров, а с 1995 г. — Государственный Совет Удмуртской Республики.

Ситуацию изменил принятый 6 октября 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», установивший единые для всех субъектов РФ подходы к формированию системы властных институтов. Воспользовавшись формальным поводом для изменения Основного закона УР, сторонники действующего Председателя Государственного Совета активизировали конституционный процесс и в очередной раз предложили парламенту внести поправки в Конституцию республики.

Постановлением Государственного Совета от 16 ноября 1999 г. была создана Конституционная комиссия, в которую вошло более 30 депутатов и юристов во главе с Председателем Государственного Совета Александром Волковым. До 1 мая 2000 г. комиссия должна была подготовить и внести в Госсовет предложения по изменениям и дополнениям в Конституцию Удмуртской Республики.

В процессе работы комиссии выяснилось, что наибольшие споры и напряжение возникают при обсуждении ч. 1 ст. 10 Конституции УР, определяющей перечень органов, составляющих государственную властную систему в Удмуртии. Сторонники председателя Госсовета настаивали на следующей редакции данной статьи: «Государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют Государственный Совет Удмуртской Республики, **Президент Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, Конституционный Суд Удмуртской Республики, миро-**

вые судьи Удмуртской Республики и иные органы государственной власти». (Выделены формулировки, вызвавшие возражения оппозиции. — И.Е.) Иными словами, предлагалось ввести пост высшего должностного лица, не возглавляющего непосредственно Правительство УР, и предусмотреть возможность введения «иных органов государственной власти», в которых оппозиция сразу узнала государственные органы территориального управления, попытки ввести которые имели место в 1996—1998 гг. и были пресечены Конституционным Судом России и федеральной властью. В результате длительных споров родилась компромиссная формулировка, касающаяся «иных органов» власти: «В Удмуртской Республике могут образовываться иные органы государственной власти. Порядок их формирования и компетенция определяются законами Удмуртской Республики в соответствии с федеральным законодательством».

24 января 2000 г. по инициативе 64 депутатов была созвана внеочередная сессия Государственного Совета, в повестку которой вошли вопросы об изменениях ст. 116 Конституции УР (порядок внесения изменений в Конституцию Удмуртской Республики на сессии Государственного Совета), о вынесении на всенародный референдум ч. 1 ст. 10 Конституции УР и об изменениях Закона «О референдуме Удмуртской Республики».

На сессии 24 января было решено, что 26 марта 2000 г. совместно с выборами Президента РФ пройдет референдум по новой редакции ч. 1 ст. 10 Конституции УР:

«Государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют Государственный Совет Удмуртской Республики, Президент Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, Конституционный Суд Удмуртской Республики, мировые судьи Удмуртской Республики.

В Удмуртской Республике могут образовываться иные органы государственной власти. Порядок их формирования и компетенция определяются законами Удмуртской Республики в соответствии с федеральным законодательством».

Изменения, внесенные парламентом в Закон «О референдуме Удмуртской Республики», существенно снижают планку для принятия решения на референдуме по вопросам изменений первой и второй глав Конституции Удмуртской Республики, определяющих основы конституционного строя, а также права, свободы и обязанности человека и гражданина. Если согласно прежней редакции решение принималось двумя третями участвовавших в референдуме граждан, но не менее половины от имеющих право на участие в референдуме, то новая редакция ч. 4 изменяемой ст. 36 гласила: «Центральная комиссия референдума признает решение принятым на референдуме Удмуртской Республики, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании». В том же направлении была изменена ст. 116 Конституции УР. Раньше поправка к Конституции считалась принятой, если за нее проголосовало более половины принявших участие в референдуме при условии, что в нем проголосовало более половины внесенных в списки участников референдума. Теперь для принятия поправки достаточно, если за нее проголосовало не менее двух третей депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики. Поправки в первую и вторую главы Конституции принимаются «тремя четвертями голосов депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики». (Было: «Поправка к Конституции считается принятой, если за нее проголосовало не менее двух третей депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики, а при проведении референдума — более половины граждан, принявших участие в референдуме, но не менее одной трети от числа зарегистрированных избирателей».)