



УДК 340

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО
КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

ХЫШИКТУЕВ Олег Валентинович

*кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права
ФГБОУ ВО Бурятский государственный университет, г. Улан-Удэ, Россия.*

E-mail: olegbuyanto@yandex.ru

**CURRENT ISSUES OF REGIONAL
CONSTITUTIONAL
CONTROL**

KHYSHIKTUEV Oleg Valentinovich

Candidate of Sciences (Law), Head of the Department of International Law of the Buryat State University, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Ulan-Ude, Russia.

E-mail: olegbuyanto@yandex.ru

Деятельность конституционных судов в субъектах Российской Федерации – есть реализация принципа федеративного государства. Там, где конституционные суды субъектов Федерации созданы и успешно функционируют, они действуют в рамках единого правового пространства, осуществляют конституционное правосудие. 25 октября 1994 года Народным Хуралом был принят закон «О Конституционном Суде Республики Бурятия». Интенсивность деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия сопоставима с деятельностью других конституционных судов субъектов Российской Федерации. В настоящее время все чаще возникает вопрос: нуждается ли Республика Бурятия в Конституционном Суде? Проблемы, с которыми в настоящее время сталкивается суд, включают в себя нехватку финансирования, отсутствие поддержки от парламента республики и др. Поиск решения для этих и других вопросов наиболее актуальная задача как для самого Конституционного Суда, так и для региональных властей.

Activities of the Constitutional courts in the constituent entities of the Russian Federation implement a principle of the federative state. In those constituent entities of the Federation where constitutional courts are established and function successfully, they operate within a single legal framework and exercise constitutional justice. On October 25th 1994, People's Khural of the Republic of Buryatia adopted the law "On the Constitutional Court of the Republic of Buryatia". Field of work of this Constitutional judicial body is identical to other courts functioning in different constituent entities of the federation. However, right now there is a debate about the necessity of the separate Constitutional court at the regional level. The problems that the court is facing now include lack of funding, lack of support from the parliament of the republic, and others. Finding solutions for these and other questions is the most pressing and crucial task, both for the Constitutional Court and regional authorities.



Ключевые слова: Конституционный Суд Республики Бурятия, Конституция, принцип разделения властей, конституционная юрисдикция.

Key words: Constitutional Court of the Republic of Buryatia, constitution, principle of separation of powers, constitutional jurisdiction.

Ст. 77 Конституции Российской Федерации предоставляет право субъектам самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В отношении судов субъектов РФ такие принципы были определены ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Так появилась единая правовая база для образования и деятельности органов конституционного контроля. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации положила начало создания органов конституционной юстиции в субъектах федерации. В российских регионах начали создаваться органы конституционного контроля – конституционные (уставные) суды. 25 октября 1994 года Народным Хуралом был принят Закон «О Конституционном Суде Республики Бурятия». Это было третье заседание второй сессии Народного Хурала первого созыва.

Представляя проект закона, депутат В.И. Яковлев сказал: «Уважаемые депутаты Народного Хурала Республики Бурятия! Президентом представлен в порядке законодательной инициативы на ваше рассмотрение проект Закона Республики Бурятия о Конституционном Суде. Он подготовлен с учетом предложений и замечаний, поступивших по законопроекту, обсуждавшемуся в первом чтении Верховным Советом Республики Бурятия, а также положений нового Закона о Конституционном Суде Российской Федерации» [1]. Большая часть выступавших была единогласна за создание такого органа конституционной юстиции. Основным ключевым вопросом, тормозившим принятие законопроекта, был вопрос о финансовой составляющей деятельности Конституционного Суда, однако в конце обсуждений пришли к мнению, что «самое дорогое управление – это дешевое». Депутат Н.М. Белоколов высказал мнение о том, что «Конституционный Суд нужен, и никаких двояких подходов тут быть не может. Во всем цивилизованном мире всегда существует арбитр между ветвями власти, который защищает права человека, то, что положено по Конституции. Следует согласиться с созданием этой структуры, и не думаю, что это сильно отяготит наш бюджет. А если мы будем работать над экономикой и развитием доходной части бюджета, то и проблемы такой не будет».

Конституционный суд Республики Бурятия был образован на основании и в соответствии с Конституцией Республики Бурятия и Законом Республики Бурятия от 25 января 1995 года в результате назначения Народным Хуралом Республики Бурятия по представлению Президента Республики Бурятия Председателя – автора данной статьи – и двух судей Конституционного суда: Андрея Дашиевича Улымжиева и Елены Александровны Мурзиной. Это высококвалифицированные юристы, прошедшие, несмотря на молодость, немалую профессиональную школу. А.Д. Улымжиев в органах юстиции работал 15 лет, кандидат юридических наук, у Е.А. Мурзиной был опыт поменьше, но у нее за плечами почти десять лет работы в качестве народного судьи. У каждого из судей была своя специализация. Аппарат состоял из 3 человек – бухгалтер, секретарь и делопроизводитель. С первых дней работы суда усилия были направлены на укрепление конституционной законности, чтобы законы были признаны не только органами государственной власти и местного самоуправления, но и гражданами, их объединениями и должностными лицами, и способствовали стабильности государственного устройства республики, защите основных прав и свобод граждан.

В стране, как известно, принимались немалые усилия по разделению полномочий между различными ветвями государственной власти – представительной (законодательной), исполнительной и судебной. По Конституции Российской Федерации они все независимы и



действуют в пределах своей компетенции, определенной действующим законодательством. Однако, как показывает практика, в связи с ухудшением положения дел в экономике, трения между различными ветвями власти возможны. Закон «О Конституционном суде Республики Бурятия» запрещает судьям иметь свои политические пристрастия. Ст. 16 Закона четко указывает – судья Конституционного суда не вправе выступать перед любой аудиторией и публично высказывать свое мнение по вопросу, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном суде Республики Бурятия. Одним словом, речь идет о создании цивилизованного правового государства, в котором у каждой ветви государственной власти есть свои функции, свои задачи. А Конституционный суд – высший орган судебной власти по охране Основного Закона. И логично, что он был создан в нашей Республике. Приходится только сожалеть, что процесс его создания несколько затянулся.

Важно подчеркнуть, что многие решения Конституционного Суда Республики Бурятия не только способствовали укреплению конституционной законности, но и содействовали развитию законотворческого процесса в республике в соответствии с принципами и нормами Конституции Республики Бурятия. Интенсивность деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия сопоставима с деятельностью других конституционных судов субъектов Российской Федерации. Конституционным Судом Республики Бурятия в период с 1995 года по февраль 2012 года рассмотрено 128 дел, по ним принято 46 постановлений, 2 заключения, 80 определений, из них 9 определений по прекращению дел в связи с отменой или внесением изменений в нормативные правовые акты до рассмотрения дела в суде и отзывом обращений [2, с. 50].

В июне 1997 года Президент Республики Бурятия обратился в Конституционный Суд Республики Бурятия с запросом о проверке соответствия Конституции статей 5 и 11 Закона «О Народном Хурале», которые наделяют законодательные органы правом осуществления контроля за соблюдением законов, не устанавливая пределов контроля, и, по сути, превращают парламент республики в контрольный орган. Конституционный Суд постановил отклонить данный запрос, пояснив, что аналогичные полномочия присущи любому парламенту. Сама формулировка данного положения оспариваемого закона содержит указания на пределы осуществления контроля. Республиканским законодательством определены формы, в которых соответствующий контроль осуществляется. Не согласившись с таким решением суда, Президент Республики Бурятия созвал совещание руководителей судебных и правоохранительных органов, где ему было разъяснено, что постановления окончательны и не подлежат отмене.

Таким образом, Конституционным Судом прилагались усилия, чтобы статьи Конституции Республики Бурятия были реально действующими, а не декларативными, на деле защищали конституционные права и свободы граждан, закрепленные в гл. 2 (в статьях 15-59) Конституции Республики Бурятия, повышали качество принимаемых нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, чтобы возрос уровень доверия к ним со стороны населения. Решения суда способствуют претворению в жизнь общефедеральных конституционных принципов на уровне Республики Бурятия, таких, как разделение властей, самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, четкое разграничение их полномочий, взаимный контроль, равенство всех перед законом и судом и др.

Сейчас предназначение органов судебного конституционного контроля состоит в том, чтобы защищать Конституцию, права граждан. Они способны в случае необходимости «поправить» органы законодательной и исполнительной властей, которые по каким-либо причинам в чем-то отступили от Конституции. Можно с уверенностью говорить, что число законов, в которых нуждается наша Республика Бурятия, да и страна в целом, значительно превышает количество принятых. Нередко законодательный процесс подменяется политической борьбой. Во многом сохраняется старая технология власти, по-прежнему велика роль субъективизма при принятии государственных решений. Чрезвычайно медленно утверждается авторитет права, низка правовая культура населения. Широкое распространение приобретает право-



вой нигилизм [3]. В настоящее время все чаще возникает вопрос: нуждается ли наша Республика в Конституционном Суде?

Ответ прост. Сложившаяся в России система органов государственной власти, основанная на принципе разделения властей, не оставляет сомнений в необходимости конституционного правосудия не только в лице Конституционного Суда РФ, но и в Конституционных Судах субъектов РФ, которые на уровне субъекта федерации рассматривали бы вопросы: о разрешении компетенции между органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления; защиты прав и свобод граждан; толкования Конституции субъекта; защита Конституции РФ на уровне субъекта федерации [4, с. 157]. Конституционный Суд России не осуществляет проверку конституционности муниципальных нормативных правовых актов. А ведь именно нормативно-правовые акты этого уровня страдают серьезными дефектами и оспариваются в судах из-за нарушения прав граждан и организаций, вторжения в чужую компетенцию, нарушения порядка принятия и опубликования актов и др. Кто, как не Конституционный (Уставной) Суд должен эти дела рассматривать?!

23 марта 2015 года Конституционный Суд РФ признал незаконными действия властей Бурятии, которые приостановили деятельность республиканского Конституционного Суда из-за недостатка средств. В Конституционный Суд РФ с запросом обратились депутаты Госдумы от фракции КПрФ. Они обратили внимание на действия властей Республики Бурятия, которые фактически «заморозили» деятельность регионального конституционного суда на ближайшие три года, мотивировав это недостатком средств в казне. В своем решении Конституционный Суд РФ напомнил о уже высказанной правовой позиции по бюджетным законам – они должны касаться только государственных доходов и расходов, а не изменять другие акты. Тем более, они не могут использоваться для «переформатирования» органов власти. Кроме того, решение об упразднении конституционного суда субъекта РФ предполагает внесение изменений в его конституцию. Кроме того, Конституционный Суд РФ счел возможным «воздержаться от вынесения итогового решения в виде постановления» по этому делу, поскольку в настоящее время в составе Конституционного Суда Бурятии не осталось ни одного судьи. Таким образом, даже в случае отмены оспоренных норм, суд не смог бы возобновить свою деятельность.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ, в сложившейся ситуации власти региона должны принять политическое решение - либо заполнить вакансии, либо упразднить свой конституционный суд путем внесения изменений в Конституцию Республики Бурятия. «Речь идет об изменении системы региональных органов власти. Подобный вопрос не может решаться исключительно с позиций бюджетной экономии. Для упразднения в регионе конституционного или уставного суда требуется внесение соответствующих изменений в основной закон субъекта Федерации», – сказал судья С.П. Маврин. В сентябре 2015 года Парламент Бурятии отменил принятый им закон о приостановлении действия Закона «О Конституционном Суде Республики Бурятия» от 5 ноября 2013 года. Началось формирование нового состава суда.

И вдруг на днях Глава Республики Бурятия внес в Народный Хурал РБ проект закона об упразднении Конституционного Суда республики. В соответствии с ч. 3 ст. 17 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда. Авторы законопроекта считают, что конституционный нормоконтроль в отношении нормативных правовых актов Республики Бурятия будет осуществляться на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и ФЗ Конституционным Судом РФ и Верховным Судом Бурятии.

В своем определении от 3.03.2015 Конституционный Суд Российской Федерации указал: «по смыслу положений частей 2 и 4 ст. 4 и части 2 ст. 17 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» субъект РФ не лишен возможности – при наличии конституционно зна-



чимых оснований и посредством надлежащей конституционно-правовой (уставно-правовой) процедуры – решать вопрос о целесообразности дальнейшего функционирования учрежденного им конституционного (уставного) суда как субсидиарного органа конституционного контроля», «упразднение конституционного (уставного) суда субъекта РФ не означает прекращения конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, поскольку таковой согласно Конституции Российской Федерации возложен на Конституционный Суд Российской Федерации вне зависимости от того, создан и действует либо упразднен в этом субъекте Российской Федерации конституционный (уставной) суд как институт региональной конституционной юстиции, функционирующий в качестве субсидиарного звена в механизме обеспечения конституционной законности в Российской Федерации». Деятельность конституционных судов в субъектах Российской Федерации – есть реализация принципа федеративного государства. Там, где конституционные суды субъектов Федерации созданы и успешно функционируют, они действуют в рамках единого правового пространства, осуществляют конституционное правосудие. Значение такого института, как судебного органа конституционного контроля, состоит в том, что развитие этой деятельности необходимо всему обществу, провозгласившему построение правового государства, защиту прав и свобод человека и гражданина [5]. Профессор З.И. Еникеев считает, что в республиках, поскольку они признаются государством в составе Российской Федерации, в целях реализации принципа правового государства, конечно, следует создать свои конституционные суды [6].

Профессор Ф.М. Раянов подчеркивает: «Правовое государство реально функционирует тогда, когда его фактической основой в том или ином конкретном обществе являются: учрежденная и сформированная гражданским обществом политическая власть; действенные и гарантированные положения Конституции страны о правах и свободах человека» [7, с. 7].

Без конституционного контроля невозможна реализация принципов правового государства, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Хотелось бы пожелать Конституционному Суду Республики Бурятия, если Народный Хурал отстоит его, и далее стоять на страже конституционной законности, на юрисдикционных позициях понимания Конституции Республики Бурятия, быть образцом ее применения и точности юридической техники, дистанцируясь от политических и декларативных вопросов.

Библиографические ссылки

1. Стенограмма 3 заседания второй сессии Народного Хурала РБ 1 созыва от 25.10.1994. С. 109-147.
2. Конституционный суд Республики Бурятия : сборник официальных материалов / сост.: С.Н. Быков, С.Е. Гнеушева. Улан-Удэ : Респ.тип., 2007.
3. Будаев К.А. О будущем региональной конституционной юстиции в свете правовых позиций Конституционного Суда РФ в Определении от 3 марта 2015 г. № 421-0 // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 2 (92). С. 23-27.
4. Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С. 156-162.
5. Будаев К.А., Дампилов А.Н. О дальнейшем развитии организации и деятельности органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации (сравнительный аспект) // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства : сборник научных трудов Республики Татарстан. Выпуск XII. Казань, 2017. С. 118-128.
6. Еникеев З.И. Конституционный Суд субъекта Федерации как важный фактор в становлении правового государства // Проблемы реализации Конституций и уставов субъектов федеративных государств : материалы Всероссийской конференции, посвященной 20-летию образования Кон-



ституционного Суда Республики Башкортостан, 17-18 ноября 2016 / под общ. ред. З.И. Еникеева, Ф.Р. Муратшина. Уфа : Конституционный суд Республики Башкортостан, 2017. С. 7-13.

7. Раянов Ф.М. Актуальные проблемы теории и практики правового государства в России // Правовое государство: теория и практика. 2010. № 1 (19). С. 3-8.

References

1. Stenogramma 3 zasedaniya vtoroi sessii Narodnogo Khurala RB 1 sozyva ot 25.10.1994 (Transcript of the 3rd Session of the Second Meeting of the People's Khural of the Republic of Buryatia of the 1 convocation of 25.10.1994), pp. 109-147.
2. Konstitutsionnyi sud Respubliki Buryatiya (The Constitutional Court of the Republic of Buryatia), sbornik ofitsial'nykh materialov, sost., S.N. Bykov, S.E. Gneusheva. Ulan-Ude, Resp.tip., 2007.
3. Budaev K.A. O budushchem regional'noi konstitutsionnoi yustitsii v svete pravovykh pozitsii Konstitutsionnogo Suda RF v Opredelenii ot 3 marta 2015 g. № 421-0 (On the Future of Regional Constitutional Justice in the Light of Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in Decision No. 421-0 of March 3, 2015), *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2016, No. 2 (92), pp. 23-27.
4. Kryazhkov V.A. Regional'naya konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie i puti razvitiya (Regional Constitutional Justice in the Russian Federation: Status and Development Paths), *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2007, No. 3 (60), pp. 156-162.
5. Budaev K.A., Dampilov A.N. O dal'neishem razvitii organizatsii i deyatel'nosti organov konstitutsionnoi yustitsii v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'nyi aspekt) (On the Further Development of the Organization and Activity of Bodies of Constitutional Justice in the Subjects of the Russian Federation (Comparative Aspect), *Aktual'nyi problemy teorii i praktiki konstitutsionnogo sudoproizvodstva*, sbornik nauchnykh trudov Respubliki Tatarstan. Vypusk XII. Kazan', 2017, pp. 118-128.
6. Enikeev Z.I. Konstitutsionnyi Sud sub"ekta Federatsii kak vazhnyi faktor v stanovlenii pravovogo gosudarstva (The Constitutional Court of the Subject of the Federation as an Important Factor in the Formation of the Rule-of-Law State), *Problemy realizatsii Konstitutsii i ustavov sub"ektov federativnykh gosudarstv*, materialy Vserossiiskoi konferentsii, posvyashchennoi 20-letiyu obrazovaniya Konstitutsionnogo Suda Respubliki Bashkortostan, 17-18 noyabrya 2016, pod obshch. red. Z.I. Enikeeva, F.R. Muratshina. Ufa, Konstitutsionnyi sud Respubliki Bashkortostan, 2017, pp. 7-13.
7. Rayanov F.M. Aktual'nye problemy teorii i praktiki pravovogo gosudarstva v Rossii (Actual problems of the theory and practice of the rule of law in Russia), *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2010, No. 1 (19), pp. 3-8.

Дата поступления: 22.04.2018

Received: 22.04.2018