

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГБОУ ВО «БУРЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ДОРЖИ БАНЗАРОВА»

«КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ВОСТРЕБОВАН ВРЕМЕНЕМ...»

Избранные статьи профессора К. А. Будаева

Улан-Удэ
Издательство Бурятского госуниверситета имени Доржи Банзарова
2024

УДК 340.151
ББК 67.400.12
К 65

Утверждено к печати
редакционно-издательским советом
Бурятского государственного университета
Протокол № 5 от 18 октября 2024 г.

Рецензенты

П. В. Гоголев, д-р юр. наук, проф. кафедры конституционного и муниципального права Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова, председатель Конституционного совета Республики Саха (Якутия)

С. Э. Несмеянова, д-р юр. наук, проф., проф. кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева

Ю. Г. Хамнуев, канд. юр. наук, доц., зав. кафедрой конституционного и международного права Бурятского государственного университета им. Д. Банзарова

К 65 **«Конституционный Суд востребован временем...»:** избранные статьи профессора К. А. Будаева / составитель К. А. Будаев. — Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2024. — 648 с. ISBN 978-5-9793-1947-6

В настоящем издании представлены избранные статьи профессора Бурятского государственного университета имени Доржи Банзарова, председателя Конституционного Суда Республики Бурятия (1999–2012) Капитона Аюрзанаевича Будаева, опубликованные им в разные годы. Статьи посвящены проблемам конституционного правосудия в Российской Федерации и ее субъектах, защиты конституционных прав и свобод граждан, обеспечения единого конституционно-правового пространства в стране, развития федерализма, реализации принципа разделения властей, разграничения полномочий между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением. Также представлены публикации, затрагивающие вопросы совершенствования законодательства о судебной системе Российской Федерации, взаимоотношения с Европейским судом по защите прав человека, а также ряд статей о конституционном развитии Китайской Народной Республики и Монголии.

Предназначено для ученых, преподавателей вузов, аспирантов и студентов, депутатов, государственных и муниципальных служащих, а также всех, кто интересуется вопросами конституционного права и конституционного правосудия.

УДК 340.151
ББК 67.400.12

© К. А. Будаев, составление, 2024
© Бурятский госуниверситет
им. Д. Банзарова, 2024

ISBN 978-5-9793-1947-6

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
Объединяя усилия (1984)	11
Конституционный суд Республики Бурятия: проблемы совершенствования статуса (2000)	15
К вопросу о роли органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации в обеспечении единого правового пространства в стране (2001)	23
О практике исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) (2001)	37
О развитии федеральной законодательной базы конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации (2002)	50
Конституционный Суд Российской Федерации и вопросы обеспечения единого конституционно-правового пространства в стране (2002)	56
О роли Конституционного Суда Российской Федерации в осуществлении гражданами прав на судебную защиту, на правосудие (2002)	67
О единстве конституционно-правового пространства и федеративном устройстве России (2003)	74
Формирование конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации — новый этап в развитии федерализма и реализации принципа разделения властей (2003)	84
Взаимодействие законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти Республики Бурятия с органами судебной власти (2004)	92
О конституционных основах судебной власти в России (2004)	104
Признание нормативных правовых актов недействующими по новому Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (2004)	117
Реализация принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации, в конституциях и уставах субъектов Федерации (2004)	123
О дальнейшем развитии органов конституционной юстиции в условиях изменения общих принципов организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и реформы местного самоуправления (2005)	130
О практике разрешения спора между законодательным и исполнительными органами государственной власти в Республике Бурятия (2006)	137

Судебная практика по защите социальных прав граждан после принятия федеральных законов о разграничении полномочий между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением (2007)	143
О дальнейшем совершенствовании федеративных отношений в России (2007)	152
О назначаемости и выборности председателей, заместителей председателей федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации (2007)	162
Главное предназначение органов конституционного контроля субъектов РФ — в обеспечении единого правового пространства в регионе (2008)	170
О деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия с 1995 по 2007 г.: некоторые итоги и перспективы (2008)	176
Защита прав и свобод человека и гражданина — одна из главных задач конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (2009)	190
История подготовки, принятия Конституции Республики Бурятия и ее совершенствование (2009)	199
Защита прав и свобод граждан — главное в деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия (2009)	205
Роль органов конституционной юстиции Российской Федерации и ее субъектов о защите прав и свобод человека и гражданина (2009)	212
О полномочиях президента Российской Федерации и президента Монголии: сравнительно-правовая характеристика (2010)	221
Региональная конституционная юстиция как гарант прав и свобод человека в субъектах Федерации (2010)	232
Роль Европейского суда по правам человека в защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) (2010)	246
Правовая охрана Конституции (2011)	255
О состоянии конституционной законности в Республике Бурятия (2011)	265
О роли судебных органов в реализации указа Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (2011)	271
Важнейшие этапы конституционного развития КНР (2012)	277
Роль Конституционного Суда Российской Федерации в становлении и развитии органов государственной власти субъектов Российской Федерации (к 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации) (2012)	293

О деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия по повышению уровня правосознания и правовой культуры жителей республики (2014)	304
Влияние Дэн Сяопина на конституционно-правовое развитие КНР (1980–1990 гг.) (2014)	314
О проблемах в деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия по осуществлению конституционного правосудия в республике (2014)	334
Об изменении правовых основ организации и деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации (2014)	344
Региональный опыт организации местного самоуправления на примере Республики Бурятия: пути становления и перспектива развития (2014)	355
О роли Б. Ц. Цыденжапова в укреплении законности и подготовке юридических кадров в республике (2014)	363
О роли конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в защите экономических прав граждан (2015)	374
Развитие законодательства о деятельности мировых судей в Республике Бурятия (2015)	384
Новые полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в разрешении вопросов о возможности исполнения решения межгосударственного органа (международного суда) по защите прав и свобод человека (2016)	395
Новые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (2016)	405
Роль Конституционного Суда Российской Федерации в становлении и развитии российской модели местного самоуправления (2016)	415
Конституционно-правовое регулирование внедрения рыночной экономики в Китайской Народной Республике (2017)	425
О некоторых разногласиях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав и свобод граждан России: пути их разрешения (2017)	433
О некоторых решениях Европейского суда по правам человека по статье 6 Конвенции по делам из Российской Федерации (2017)	454
О работе федеральных органов государственной власти по совершенствованию федеративных отношений в стране (2017)	467
Об истории создания и деятельности органа конституционной юстиции в Республике Бурятия (2017)	476

О результатах выборной кампании 2018 года в стране и некоторых предложениях по совершенствованию избирательного законодательства (2018)	487
О реформе судебной системы Российской Федерации в части создания апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции (2018)	492
Сравнительно-правовое исследование конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах РФ и землях Берлин и Шлезвиг-Гольштейн ФРГ (2018)	504
Об изменениях и дополнениях, внесенных в Конституцию Китайской Народной Республики 1982 г., их роли в модернизации экономики страны и ее будущем развитии (2019)	517
О Конституции Республики Бурятия и ее роли в защите прав и свобод граждан, проживающих в Республике (2019)	532
О необходимости внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (2020)	553
Конституционно-правовое регулирование борьбы с коррупцией в КНР (2021)	561
От конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации к судам по правам человека в регионах России (2021)	577
О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (2022)	593
Л. В. Потапов заложил основы демократической и правовой Бурятии (2023)	603
О реорганизации судебного конституционного контроля в Российской Федерации в свете предложений о создании нового международного суда по защите прав и свобод граждан (аналог ЕСПЧ) (2023)	608
О предложениях по созданию международного судебного органа по защите прав и свобод граждан (2024)	618
<i>Приложение.</i> Послание Конституционного Суда Республики Бурятия «О состоянии конституционной законности в Республике Бурятия» (2012)	629

ПРЕДИСЛОВИЕ

Имя Капитона Аюрзанаевича Будаева хорошо известно юридической общественности Республики Бурятия. После окончания в 1974 г. Свердловского юридического института Капитон Аюрзанаевич более 20 лет проработал в органах прокуратуры, пройдя путь от следователя прокуратуры Железнодорожного района г. Улан-Удэ, прокурора Кяхтинского района до заместителя прокурора Республики Бурятия. Звания, которых он удостоен: почетный работник Прокуратуры Российской Федерации и Прокуратуры Монгольской Народной Республики, заслуженный юрист Республики Бурятия и заслуженный юрист Российской Федерации — отражают высокий уровень его профессионализма в деле обеспечения верховенства закона и защиты прав граждан.

Уже в 1990-е гг. профессиональная деятельность Капитона Аюрзанаевича была тесно связана с развитием конституционного законодательства. В 1993–1994 гг. он руководил рабочей группой Конституционной комиссии Верховного Совета Республики Бурятия по разработке и принятию ныне действующей Конституции Республики Бурятия. Принимал участие в разработке договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Республикой Бурятия», подготовке ряда федеральных законов («Об охране озера Байкал» и др.).

В марте 1999 г. К. А. Будаев был назначен Председателем Конституционного Суда Республики Бурятия и проработал на этой должности 13 лет. Благодаря проведенной им организационной работе за этот период значительно повысился авторитет Конституционного Суда как высшего органа конституционного контроля, его статус в системе органов государственной власти Республики Бурятия и среди конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В 2004 и 2008 гг. был делегатом VI и VII съездов судей Российской Федерации. На VI съезде был избран в состав Совета судей России от конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Наряду с работой в органах государственной власти Республики Бурятия Капитон Аюрзанаевич занимался научной и преподавательской деятельностью. В 2005 г. в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Взаимоотношения органов государственной власти и судебных органов в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Бурятия)».

Капитон Аюрзанаевич принял активное участие в становлении и развитии юридического образования в Республике Бурятия, в организации совместно с Бурятским государственным университетом, Народным хуралом и Правительством Республики Бурятия ряда научно-практических конференций, круглых столов по актуальным проблемам развития конституционной юстиции, обеспечения единого правового пространства и развитию федеративных отношений в Российской Федерации. В 2011 г. под его редакцией был подготовлен и выпущен научно-практический Комментарий к Конституции Республики Бурятия.

Состоявшись как ученый, Капитон Аюрзанаевич состоялся и как преподаватель. После ухода в почетную отставку с должности Председателя Конституционного Суда Республики Бурятия трудится профессором кафедры конституционного и международного права Бурятского государственного университета имени Доржи Банзарова, активно делится теоретическими знаниями и богатым практическим опытом со студентами и аспирантами. Многим поколениям студентов юридического факультета (ныне — Института права и экономики) Бурятского государственного университета известны

его занятия по конституционному праву Российской Федерации и зарубежных стран, проблемам конституционного судебного процесса, в которых теоретические вопросы всегда сопровождаются примерами из отечественной и зарубежной юридической практики, богатого жизненного опыта самого лектора. Капитон Аюрзанаевич активно занимается научной деятельностью, встречается с коллегами из других вузов Российской Федерации и зарубежных стран.

В настоящее время Капитоном Аюрзанаевичем опубликовано более 100 научных статей в российских научных журналах и региональных изданиях по реформе судебной системы, проблемам конституционной юстиции, судопроизводства в Российской Федерации и зарубежных странах, вопросам деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, федеративным отношениям и защите прав граждан.

Настоящее издание является результатом многолетней научно-исследовательской работы, которой Капитон Аюрзанаевич занимается на протяжении всей своей профессиональной деятельности в прокуратуре, в Конституционном Суде Республики Бурятия, в Бурятском государственном университете. В данном сборнике представлены статьи, написанные в разные годы и опубликованные им в научных журналах и материалах всероссийских, региональных и международных конференций и круглых столов. В представленных статьях в центре внимания находятся проблемы конституционного правосудия в Российской Федерации и ее субъектах, защита прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции Российской Федерации и конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, обеспечения единого конституционно-правового пространства в стране, развития федерализма, реализации принципа разделения властей, разграничения полномочий между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением. Имеются статьи, посвященные вопросам совершенствования законодательства о судебной системе Российской Федерации, о взаимоотношениях с Европейским судом по защите прав человека, а также ряд статей о конституционном развитии Китайской Народной Республики и Монголии.

Представляется, что данные научные работы, независимо от тематики и года их издания, не утратили своей актуальности и вызовут живой интерес у преподавателей и студентов юридических образо-

вательных учреждений, работников органов государственной власти и местного самоуправления, всех тех, кто интересуется вопросами теории и практики конституционного права.

доктор юридических наук, профессор
Анна Тимофеевна Тумурова

ОБЪЕДИНЯЯ УСИЛИЯ

Тесное взаимодействие с государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами, опора на активную помощь граждан в деле укрепления правопорядка является, как известно, одним из основных принципов организации и деятельности прокуратуры.

Формы и методы такого взаимодействия весьма разнообразны. Представляет интерес, по нашему мнению, опыт прокуратуры Кяхтинского района Бурятской АССР. Прокуратура активно и постоянно взаимодействует с Советами народных депутатов, их исполнительными органами при разработке и осуществлении мер по укреплению законности и искоренению правонарушений в районе. Работники прокуратуры участвуют в работе сессий Советов и заседаниях районного исполкома, привлекают в необходимых случаях к проводимым прокуратурой проверкам работников отделов исполкома и депутатов, принимают участие в деятельности различных комиссий, созданных при исполкомах, в сельских сходах, оказывают правовую помощь работникам исполкомов, депутатам, ДНД, общественному совету по работе товарищеских судов в т. д. Эти и другие формы взаимодействия имеют повсеместное распространение, прочно вошли в практику и хорошо известны.

Прокурор и его помощники также принимают участие в работе поселковых и сельских Советов народных депутатов при рассмотрении вопросов укрепления законности. Прокуратура активно участвует в сельских сходах, где обсуждаются самые разнообразные вопросы — борьбы с хулиганством, пьянством, туеядством, нарушениями дисциплины и другими негативными явлениями. Сельские сходы вырабатывают наиболее эффективные меры борьбы с такими явлениями с учетом мнения широкой общественности. На сходах работники прокуратуры информируют о проводимой правоохранительными органами работе по укреплению законности, разъясняют советское законодательство, отвечают на интересующие граждан правовые вопросы и т. д.

В 1982–1983 гг. в населенных пунктах района было проведено 27 сельских сходов. На них присутствовало более 4 тыс. человек, в том числе сельские активисты, руководители общественных организаций трудовых коллективов, специалисты и должностные лица

колхозов и совхозов. На 15 сходах выступал прокурор. Живой, подкрепленный примерами из повседневной местной жизни разговор вызывает большой интерес присутствующих, они, охотно и активно участвуют в обсуждении вопросов охраны правопорядка, вносят практические предложения, направленные на улучшение профилактической работы.

По материалам общенадзорных проверок, обобщения судебной и следственной практики прокуратура вносила представления в исполкомы Советов по различным вопросам укрепления законности. Эти вопросы обсуждались на заседаниях исполкомов С участием руководителей правоохранительных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Так, по представлениям прокурора и с его участием райисполком рассматривал вопросы усиления борьбы с туеядством, обеспечения сохранности социалистической собственности и укрепления дисциплины на предприятиях, в совхозах и колхозах, состояния безопасности дорожного движения и ряд других. Принятые исполкомом меры способствовали укреплению законности и общественного порядка в районе.

Постоянная комиссия по социалистической законности и охране общественного порядка райсовета работает в тесном контакте с прокуратурой, члены комиссии привлекаются к прокурорским проверкам, в свою очередь работники прокуратуры оказывают комиссии необходимую правовую помощь.

Прокуратурой района привлекаются проверкам специалисты финансового отдела, плановой комиссии, жилищных органов, отдела народного образования, управления сельского хозяйства.

Прокуратура систематически проверяет соблюдение законности комиссией по делам несовершеннолетних и вместе с нею проводит мероприятия по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних.

Постоянное взаимодействие прокуратуры с Советами, их исполкомами, комиссиями и отделами позволяет более эффективно координировать усилия государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов в работе по предупреждению правонарушений. Проводимые мероприятия оказывают положительное влияние на состояние законности. В районе из года в год сокращается преступность, все меньше совершается тяжких преступлений.

Например, Тамирский сельский совет систематически рассматривал вопросы укрепления законности и правопорядка на своих сессиях и заседаниях исполкома. Советом принимались меры по активизации деятельности добровольных общественных формирований (общественных пунктов охраны порядка, ДНД, женских советов, советов профилактики, товарищеских судов, уличных комитетов), депутатских групп, различных комиссий, созданных при исполкоме. В крупных селах Тамир и Ивановка проводились с участием работников правоохранительных органов сельские сходы граждан, нарушители дисциплины и общественного порядка подверглись мерам общественного и административного воздействия. В сельсовете проводится работа по правовому воспитанию населения. Не случайно в этом сельском Совете в течение последних лет преступность и другие правонарушения неуклонно снижаются, в частности, не совершено ни одного тяжкого преступления. Укрепление правопорядка и дисциплины положительно отражается на морально-психологическом климате в трудовых коллективах, на выполнении производственных планов. Аналогичную профилактическую работу в течение ряда лет проводят исполкомы Усть-Киранского, Шарагольского и Мурочинского сельских советов, где преступность из года в год также заметно сокращается.

Активно занимаются укреплением дисциплины и обеспечением сохранности народного добра трудовые коллективы Чикойского кожевенного завода, Хоронхойского плавикошпатового рудника, Кяхтинской прядильно-трикотажной фабрики. В этих коллективах редки факты совершения более или менее серьезных правонарушений.

Следует отметить, что на протяжении ряда лет общественные организации при участии правоохранительных органов проводят семинары с председателями и членами товарищеских судов, слеты добровольных народных дружин, совещания актива общественных пунктов охраны порядка; на сессиях Советов обсуждаются отчеты руководителей добровольных общественных формирований о проводимой ими работе по укреплению законности и правовому воспитанию трудящихся.

В районной газете «Ленинское знамя» регулярно выпускается страничка «Человек и Закон», где помещаются статьи о работе общественных организаций и трудовых коллективов по укреплению общественного порядка, фотографии активистов. В рубрике «В по-

мощь товарищеским судам, добровольным народным дружинам» даются консультации по законодательству, ответы на вопросы читателей.

Укрепление законности и правопорядка в районе, в свою очередь, способствует укреплению трудовой и производственной дисциплины, воспитанию граждан в духе неуклонного соблюдения законов и правил социалистического общежития.

Задача состоит в том, чтобы полнее использовать накопленный положительный опыт связи прокуратуры общественностью, добиваться реального укрепления законности и общественного порядка в каждом районе, сельском совете и трудовом коллективе.

Статья опубликована в журнале «Социалистическая законность». 1984. № 2.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТАТУСА

Проводимая в последние годы правовая реформа в стране, закрепление в Конституции Российской Федерации принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права иметь самостоятельные системы органов государственной власти обусловили необходимость создания эффективных правовых механизмов защиты основных законов субъектов Федерации — конституций и уставов.

Конституционные, уставные суды субъектов Российской Федерации призваны здесь играть свою специфическую роль в обеспечении законности, защите конституционных прав и свобод граждан, сохранении нормальных взаимоотношений между самими органами государственной власти, между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Конституционный Суд Республики Бурятия был образован 25 января 1995 г. в составе Председателя и двух судей, хотя законом предусмотрено четыре судьи. В связи с переходом председателя суда на другую работу и отсутствия кворума Конституционным Судом Республики Бурятия почти год не рассматривались дела. За 4 года деятельности Конституционным Судом Республики Бурятия рассмотрено 19 запросов, из них 9 — Президента Республики, 7 — прокурора Республики, 2 — от граждан и 1 — от органов местного самоуправления.

Так, Конституционным Судом Республики были признаны не соответствующими Конституции и потому не подлежащими применению отдельные законы Республики Бурятия (например, дело о проверке конституционности статей 3, 5, 8, 10, 18 и 33 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия»), нормативные правовые акты Правительства Республики Бурятия (дело о проверке конституционности постановления Правительства Республики Бурятия № 107 от 9 апреля 1996 г. «О дополнительных мерах по государственному регулированию производства и оборота алкогольной продукции на территории Республики Бурятия», № 234 от 4 июля 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Бурятия от 9 апреля 1996 г. № 107 “О дополнительных мерах по государственному регулированию производства и оборота алкогольной

продукции на территории Республики Бурятия”», № 267 от 25 июля 1996 г. «О выполнении нормативных актов, регулирующих производство и оборот алкогольной продукции на территории Республики Бурятия»).

Конституционный Суд Республики Бурятия вправе давать толкование Конституции Республики Бурятия. Данное право реализовано Судом в марте 1996 г., когда были даны толкования ч. 1 ст. 14 и ч. 2 ст. 113 Конституции Республики Бурятия, касающихся вопросов внесения изменений и дополнений в главу 1 — составляющие основы конституционного строя Республики Бурятия.

Практика работы Конституционного Суда Республики Бурятия за прошедшие годы и анализ рассмотренных Судом запросов показал, что в Конституции Республики Бурятия и в Законе Республики «О Конституционном Суде Республики Бурятия» был несколько сужен круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд Республики Бурятия. Согласно ранее существовавшей редакции ст. 101 Конституции Республики Бурятия в Конституционный Суд с запросами о соответствии Конституции Республики Бурятия законов, постановлений и иных актов Народного Хурала Республики Бурятия, актов Президента Республики Бурятия, постановлений и иных актов Правительства и других органов государственной власти, органов местного самоуправления Республики Бурятия могли обращаться Президент Республики Бурятия, одна пятая состава Народного Хурала Республики Бурятия, Правительство Республики Бурятия, Верховный Суд Республики Бурятия, Арбитражный Суд Республики Бурятия, Прокурор Республики Бурятия, органы местного самоуправления Республики Бурятия.

Изучение законодательства о конституционных (уставных) судах других республик, а также краев и областей в составе Российской Федерации показало, что при определении круга субъектов, обладающих правом обращения в конституционный, уставный суд по аналогичным вопросам, существуют различные подходы.

В частности, в республиках Карелия, Саха (Якутия) и Свердловской области в конституционный, уставный суд может обратиться каждый депутат парламента данного субъекта Российской Федерации. Учитывая опыт коллег, мы решили увеличить круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд, дать такое право Народному Хуралу Республики Бурятия в целом и каж-

дому депутату Народного Хурала, как выборному лицу, представляющему интересы избирателей соответствующего округа. Согласно Конституции и Закону «О Конституционном Суде Республики Бурятия» правом обращения в Конституционный Суд ранее пользовались только органы местного самоуправления на уровне районов и городов республиканского подчинения. В законопроекте наделили этим правом все органы местного самоуправления.

В новой редакции ст. 101 Конституции объекты проверки на соответствие Конституции Республики Бурятия предложили обозначить более четко и сжато: нормативные правовые акты органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления Республики Бурятия.

Предложили также предоставить гражданам право обращаться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод не только законами Республики Бурятия, как ранее было, но и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Республики Бурятия, примененными или подлежащими применению в конкретном деле.

Одним словом, мы хотели, чтобы Конституционный Суд Республики Бурятия стал более открытым, доступным не только для органов власти и местного самоуправления, но и прежде всего для граждан Республики.

Воспользовавшись правом законодательной инициативы, Конституционный Суд Бурятии внес законопроект в Народный Хурал (парламент) нашей Республики. В июне 1999 г. депутаты Народного Хурала согласились с нашими предложениями и внесли изменения в ст. 101 Конституции Республики Бурятия, Закон Президентом подписан и опубликован в печати, т.е. вступил в силу [1].

С учетом внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Бурятия, учитывая опыт работы своих коллег, их законодательство о конституционном правосудии, также Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», мы полностью переработали свой Закон «О Конституционном Суде в Республике Бурятия» и внесли законопроект на рассмотрение Народного Хурала Республики.

Особенностью законопроекта, отличающей его от первоначальной редакции Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия», является детальность правового регу-

лирования. Это касается всего комплекса вопросов, подлежащих законодательной регламентации — порядка формирования и полномочий Конституционного Суда, статуса конституционных судей и гарантий их деятельности, принципов конституционного судопроизводства, процессуальной деятельности Суда: критериев проверки нормативных правовых актов, правовых последствий признания нормативного правового акта не соответствующим Конституции, юридической силы и обязательности решений Конституционного Суда и т.д. Если первоначальный вариант Закона насчитывал 65 статей, то предлагаемая редакция — 102 статьи.

Законопроект в ноябре этого года на сессии Народного Хурала принят в первом чтении, его принятие в окончательной редакции ожидается на очередной сессии.

Говоря о необходимости образования конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации, надо заметить, что наша страна не отличается высоким уровнем законопослушания. Правовой нигилизм в обществе весьма высок, особенно у должностных лиц. Главное, с годами законность слабо укрепляется, многочисленные нарушения Конституций и законов продолжают иметь место, хотя в Конституции Российской Федерации мы провозгласили, что Российская Федерация Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Казалось бы, поскольку строим правовое государство, все должны стремиться жить по закону, однако мы еще далеки от него.

Об этом говорят данные органов прокуратуры. Например, в прошлом году в органах прокуратуры России рассмотрено 1,5 млн обращений граждан и 183 тыс. из них признаны обоснованными, нарушенные права граждан восстановлены. Прокуроры выявили и опротестовали за год более 72 тыс. незаконных правовых актов, нарушавших права миллионов людей.

Не секрет, что становление новых федеративных отношений происходит болезненно и проявления местничества находят выражение, прежде всего, в Принятии неправомερных актов. В 1994 г. по протестам прокуроров их отменено около 15,5 тыс.

За 1997 г. выявлено более 395 тыс. нарушений законов, внесено 188 тыс. протестов и представлений, почти 73 тыс. должностных лиц, нарушивших закон, привлечены к административной, дисциплинарной ответственности. Рассмотрено свыше 1,2 млн жалоб

граждан, 918 тыс. человек обратились к прокурорам за защитой своих прав на личном приеме [2].

В 1997 г. органами прокуратуры было выявлено 103 тыс. правовых актов, изданных на 17,9% больше, чем в 1996 г. По протестам прокуроров отменено и Изменено 79 тыс. незаконных правовых актов, в том числе 700 правовых актов органов власти субъектов Федерации, свыше 21 тыс. незаконных правовых актов органов местного самоуправления [3]. Принятие нормативных актов в нарушение Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, конституций, уставов субъектов Федерации продолжают иметь место.

Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезнев, выступая в марте 1999 г. в Тюмени, на межрегиональной научно-практической конференции на тему «Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы», сообщил, что около 20% региональных правовых актов не соответствуют Конституции Российской Федерации и федеральным законам [4].

Конечно, этому способствует определенный кризис законности в стране, переживаемый в переходный период, с затяжкой идет процесс обновления всего законодательства. Поэтому органам государственной власти Российской Федерации необходимо принять адекватные меры, ускорить судебную реформу, создать четкую правовую базу укрепления законности на региональном уровне, в первую очередь твердо и однозначно решить вопрос о формировании конституционной, уставной юстиции в Российской Федерации. Понятно, что по мере нашего дальнейшего развития вперед, к правовому, гражданскому обществу количество принимаемых нормативных правовых актов как в Российской Федерации в целом, так и в ее субъектах будет нарастать. Так, как отметил начальник правового управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. Б. Исаков, в 1997 г. в стране насчитывалось до 290 тыс. нормативных актов субъектов Федерации, а к 2000 г. их может быть 2 раза больше — порядка 580 тыс. Доля субъектов Федерации в общем законодательном поле государства сейчас составляет 64%.

Хотя Конституция Российской Федерации не содержит прямого упоминания о конституционных, уставных судах субъектов Россий-

ской Федерации, вместе с тем в ст. 10 и 11 провозглашено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Принятый в 1996 г. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в ст. 27 закрепляет право субъекта Российской Федерации создавать конституционный (уставный) суд, решает ряд вопросов, связанных с деятельностью соответствующих судов. Однако вызывает сомнение формулировка ч. 1 указанной статьи Закона: «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации». Смысловая нагрузка слова «может» означает, что субъект Федерации вправе создавать и отказаться от создания конституционного, уставного суда либо прекратить деятельность уже существующего.

Видимо, из-за этого процесс формирования конституционных, уставных судов после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не получил дальнейшего развития. Даже в тех субъектах Федерации, где еще раньше было предусмотрено создание соответствующего органа конституционного контроля, суды до сих пор не сформированы и не действуют.

Определенную надежду вызывал длительное время обсуждавшийся и, наконец, принятый Федеральным собранием Российской Федерации Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В ст. 5 данного Закона установлено, что одним из основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является назначение на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Это, конечно, уже прогресс по сравнению с выражением «может создаваться». В ст. 2 указанного Закона закреплено, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) высший ис-

полнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 3) иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституциями (уставами) субъекта Российской Федерации.

Статья 10 Конституции Российской Федерации гласит, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. То же самое утверждается в ч. 1 ст. 23 данного Закона. В ч. 4 и 5 этой статьи и ст. 25 данного Закона указано, что законодательные и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации разрешают спорные вопросы в судебном порядке.

Вместе с тем в ст. 27 Закона отмечено, что правовые акты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем, хотя при вступлении в Совет Европы Россия обязалась со временем упразднить общенадзорные функции органов прокуратуры.

Мы полагаем, что вопросы организации и деятельности конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации должны быть обеспечены необходимой правовой базой, прежде всего на федеральном уровне. В законодательстве Российской Федерации необходимо четко обозначить механизм формирования и деятельности конституционных, уставных судов, определить их правовой статус. При этом следует учесть положительный опыт организации и деятельности конституционных судов республик в составе Российской Федерации и опыт зарубежных стран.

В федеральном законодательстве следует достаточно подробно урегулировать вопросы о полномочиях конституционных, уставных судов, о принципах конституционного, уставного судопроизводства, о статусе конституционных, уставных судей и гарантиях их деятельности и т.д.

Считаем необходимым внести изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской

Федерации». Кроме того, внести существенные изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части, касающейся образования конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации, может быть, следовало бы данный Закон назвать «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» или внести в Федеральное Собрание Российской Федерации проект закона «О конституционных, уставных судах в субъектах Российской Федерации» по аналогии с законом «О мировых судьях в Российской Федерации». Тогда думаем, что процесс формирования конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации пойдет своим чередом и их деятельность внесет важнейший вклад в укрепление режима законности в субъектах Российской Федерации и в целом по стране.

Литература

1. Закон Республики Бурятия «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Бурятия» // Бурятия. 1999. 10 июля С. 13.
2. Российская газета. 1995. 11 апр.
3. Региональное законодательство: от количества к качеству // Государство и право. 1999. № 10. С. 115–119.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Статья опубликована в сборнике «Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания». Москва, 2000.

К ВОПРОСУ О РОЛИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В СТРАНЕ

Девятнадцатый век можно назвать веком парламентов. Двадцатый в смысле развития государственных институтов веком конституционной юстиции, во второй его половине конституционный суд стал почти неперемнным атрибутом любого государства, считающего себя современным и демократическим. Были образованы конституционные суды в Австрии, Германии, Италии (вскоре после окончания II Мировой войны), Франции (1958), Португалии, Греции и Испании (1975), Бельгии (1980), Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии, Хорватии, Словении, Чехии и России (80-е, начало 90-х гг.). Создаются конституционные суды в странах СНГ и Балтии.

30–31 октября 1991 г. Съезд народных депутатов Российской Федерации избрал 13 судей Конституционного суда Российской Федерации, сформировав, таким образом, первый в истории Российского государства специализированный орган конституционного контроля. Создание федерального Конституционного суда положило начало конституционному правосудию в Российской Федерации.

Демократизация жизни общества, стремление к подлинному федерализму получили свое выражение и дальнейшее развитие в создании конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации. Формированию органов конституционной юстиции в регионах России способствовало то обстоятельство, что Концепция судебной реформы, Федеративный Договор возложили контроль за соблюдением основных законов субъектов исключительно на сами субъекты Российской Федерации. В 1991 г. Конституционный суд создается в Дагестане, в 1992 г. в республиках Башкортостан, Саха (Якутия) и Кабардино-Балкарской республике. После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, закрепления в ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права иметь самостоятельные системы государственной власти и свое законодательство необходимость создания правовых механизмов защиты основных законов субъектов Федерации конституций и уставов обозначилась еще более четко. В 1994–1995 гг. к числу ранее функционировавших конституционных судов добавляется еще несколько судов, созданных в неко-

торых республиках в составе Российской Федерации. До принятия ряда федеральных законов шли споры о легитимности конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время кроме конституций, уставов нескольких десятков субъектов Российской Федерации и специальных законов о конституционных, уставных судах создание и развитие органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации регламентируется одним федеральным конституционным законом и двумя федеральными. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает, что к судам субъектов Российской Федерации относятся и конституционные, уставные суды. В этом законе определяются основы статуса судей, порядок создания и упразднения названных судов, их предназначение, финансирование, регулирование в них судопроизводства и юридическая сила принятых ими решений. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил в ст. 5 право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на назначение судьи конституционного, уставного суда субъекта Российской Федерации. В Федеральном законе от 22 июня 2000 г. «О внесении изменений в ст. 21 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» подчеркивается, что «судьям конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, мировым судьям, в том числе пребывающим в отставке, удостоверения подписываются и выдаются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации».

Органы конституционного правосудия сегодня действуют в республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, Кабардино-Балкарской республике, в городе федерального значения Санкт-Петербурге и в Свердловской области. В Республике Северная Осетия-Алания пока действует Комитет конституционного надзора, который сохраняет свои полномочия до формирования Конституционного суда республики, предусмотренного недавними поправками в Конституцию Республики Северная Осетия-Алания.

За время своей работы конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в общей массе вынесли более 250 постановлений по рассмотренным делам. Из них только Конституционным судом Республики Саха (Якутия) рассмотрено свыше 80 дел с вынесением постановлений, дано толкование более 10 статей Конституции Республики. Каждый год Конституционный суд Республики Саха (Якутия) рассматривает от 12 до 18 дел. Этим судом признаны не соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия) положения 12 законов, 6 постановлений Государственного совета (Ил Тумэн), 10 указов Президента Республики, 5 актов правительства и 3 акта иных органов власти.

За шесть лет работы Конституционный суд Республики Карелия рассмотрел более 80 дел с вынесением 55 постановлений, судом проверено на соответствие Конституции Республики Карелия и федеральному законодательству 120 норм различных нормативных актов (законов, постановлений и распоряжений правительства, Уставов органов местного самоуправления). Не соответствующими Конституции Республики Карелия признано 75 норм, из них 70% на основании несоответствия федеральному законодательству.

Более 40 дел рассмотрел Конституционный суд Республики Коми. По делам вынесены постановления о признании неконституционными тех или иных положений нормативных актов государственных органов и органов местного самоуправления Республики Коми. Не соответствующими Конституции Республики признаны нормы 2 законов, 2 актов главы Республики Коми и 6 актов органов местного самоуправления.

Конституционным судом Кабардино-Балкарской республики за период с 1994 г. рассмотрено с вынесением окончательных решений более 20 дел. Признаны не соответствующими Конституции республики 10 актов, в том числе отдельные статьи законов, постановлений правительства и актов органов местного самоуправления Кабардино-Балкарской республики.

С 1998 г. действует Конституционный суд Республики Марий Эл. Им рассмотрено 10 дел с вынесением решений. Положения трех законов Республики Марий Эл и ряда нормативных актов органов местного самоуправления признаны не соответствующими Конституции Республики. В своей деятельности Конституционный суд Республики Марий Эл способствует реализации решений и Консти-

туционного суда Российской Федерации. Так, отказывая в принятии к рассмотрению запроса о проверке конституционности положений Закона Республики Марий Эл «О выборах в Республике Марий Эл», Конституционный суд республики в своем определении указал, что они аналогичны нормам, которые уже были предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации и признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации, а поэтому не могут применяться и подлежат отмене Государственным собранием Республики Марий Эл.

За период работы с 1998 г. Конституционная палата Республики Адыгея, имевшая статус конституционного суда и переименованная законом Республики Адыгея от 15 декабря 2000 г. в Конституционный суд Республики Адыгея, рассмотрела более 20 дел с вынесением окончательных решений. Признаны не соответствующими Конституции республики положения 4 законов, 3 указов Президента Республики, 1 постановления государственного Совета-Хасэ и 1 постановления кабинета министров Республики Адыгея.

Конституционный суд Республики Дагестан рассмотрел более 10 дел с вынесением соответствующих постановлений. В 8 случаях нормативные правовые акты или отдельные их положения признаны не соответствующими Конституции Республики.

Более 20 дел рассмотрено Конституционным судом Республики Башкортостан.

В 2000 г. образован Конституционный суд Республики Татарстан, заменивший действовавший в течение почти 10 лет Комитет конституционного надзора. Комитетом было подвергнуто проверке 58 нормативных актов, в том числе 38 постановлений кабинета министров, 3 указа Президента Республики Татарстан, 2 распоряжения председателя Государственного совета, одно постановление коллегии Верховного суда Республики Татарстан. Однако его решения носили лишь рекомендательный характер для органов государственной власти республики, принявших оспариваемый закон или иной нормативный акт.

Продолжает действовать Комитет конституционного надзора Республики Северная Осетия-Алания, образованный в 1990 г. Его решения о проверке законов и других нормативных актов, принятых парламентом республики, указов и распоряжений Президента республики носят консультативно-рекомендательный характер и

направляются соответственно этим органам для устранения допущенных нарушений. Заключение Комитета о неконституционности актов правительства республики, министерств, государственных комитетов и других органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений являются окончательными и влекут утрату юридической силы этих актов.

Активно работает Уставный суд Свердловской области, образованный в 1998 г. Им рассмотрено более 50 дел о соответствии Уставу области нормативных актов, в том числе с вынесением 20 постановлений, которыми 19 актов признаны полностью или частично не соответствующими Уставу Свердловской области. В основном это нормативные акты органов местного самоуправления области, в том числе и уставы муниципальных образований.

С июня 2000 г. приступил к работе Уставный суд города федерального значения Санкт-Петербурга. Им рассмотрено несколько дел.

Конституционным судом Республики Бурятия, действующим с 1995 г., рассмотрено 38 дел с вынесением решений. Признаны не соответствующими Конституции Республики Бурятия отдельные нормы и положения 11 законов республики, 6 постановлений Верховного Совета, Народного Хурала (парламента) республики и 4 постановления правительства, 1 указ Президента Республики Бурятия. Разрешены 3 спора о компетенции между Президентом и Народным Хуралом Республики Бурятия. 1 дело связано с толкованием Конституции Республики Бурятия. По 7 обращениям были вынесены определения о прекращении дел.

В своей деятельности Конституционный суд Республики Бурятия опирается на решения Конституционного суда Российской Федерации, способствует их реализации. В определении от 30 июня 1999 г. по запросу прокурора Республики Бурятия о проверке ряда положений Закона Республики Бурятия «О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия» Конституционный суд Республики Бурятия указал, что законодательство субъекта Российской Федерации не может исключать возможность привлечения депутата своего законодательного (представительного) органа к уголовной либо административной ответственности, установленной федеральным законодательством, и тем самым определять не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом порядок осуществления правосудия и судопроизводства, а также

особые полномочия и порядок деятельности прокурора Республики Бурятия. Было подчеркнуто, что по данному вопросу имеется решение Конституционного суда Российской Федерации, которое подлежит исполнению Народным Хуралом Республики Бурятия.

Конституционные, уставные суды сегодня учреждены в 44 субъектах Российской Федерации, в т. ч. в 15 республиках. На заре создания и начала функционирования конституционных судов в ряде республик — субъектов Российской Федерации в научных кругах, на разнообразных семинарах и совещаниях высказывались различные точки зрения по поводу органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации, были и пессимистические отклики.

Начальник Управления конституционного права секретариата Конституционного суда Российской Федерации Л. В. Лазарев, выступая на научно-практическом семинаре, проходившем в мае 1995 г. в г. Москве по теме «Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности», отмечал, что единство конституционного пространства в его непротиворечивости, согласованности, построении на единых основах конституционного строя, единых конституционных принципах. Такая согласованность далеко не всегда обеспечивается конституциями (уставами) субъектов Федерации. Они порой вступают в противоречие с федеральной Конституцией, что способно поставить конституционные (уставные) суды субъектов Федерации в сложную правовую ситуацию [1].

Профессор А. А. Белкин в своем выступлении на научно-практической конференции «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы», проходившей 14–15 октября 1996г. в г. Москве и посвященной 5-летию Конституционного суда Российской Федерации, говорил, что с созданием конституционных судов субъектов Федерации встает проблема инстанционности, ибо в противном случае возможны противоположные решения по одному и тому же вопросу, содержащемуся в федеральной и республиканской конституциях [2].

О целях и задачах органов конституционной юстиции в федеративном государстве очень емко и точно высказался на всероссийском совещании «Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», состоявшемся в г. Москве 24 декабря 1999 г., А. С. Волошин глава Администрации

Президента Российской Федерации. При этом он предостерег органы конституционной юстиции от тиражирования и распространения нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Вот его небольшая вступительная речь с сокращениями, пусть читатели сами оценят.

«Конституция Российской Федерации и конституционное судопроизводство играют особую роль в строительстве демократического правового государства. Наша задача вдвойне сложна, потому что речь идет о создании и развитии правовой системы федеративного государства. Конечная цель этой работы — достижение правовой гармонии в отношениях Федерации и ее субъектов. С одной стороны, должен быть безусловно соблюден принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на всей территории страны. С другой, мы должны сформировать развитую, логичную, прозрачную правовую систему в каждом субъекте Российской Федерации. Систему, учитывающую специфические особенности региона, «настроенную» на регион, способную эффективно регулировать происходящие в нем процессы.

Правовая система регионов не должна разрывать единое поле конституционного права Российской Федерации — она составляет его неотъемлемый федеральный, федеративный аспект. В решении этой непростой задачи гармонизации и сохранения единого правового пространства Российской Федерации мы с вами обязаны действовать разумно, взвешенно и согласованно. Любое федеративное государство всегда подстерегают две крайности: либо возврат к унитаризму и «закручиванию гаек», либо распад на составные части. Для того, чтобы избежать этих крайностей, необходимы четкие правовые процедуры согласования интересов Центра и регионов, ясные и справедливые «правила игры». А самое главное — безусловные гарантии соблюдения конституционных принципов и равных прав граждан на всей территории страны, независимо от конкретной «региональной правовой системы».

На мой взгляд, именно конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации — это те критические точки, по которым проходит «передовая линия» правового федерализма. С одной стороны, наличие этих органов в системе власти республик, краев и областей является свидетельством нового этапа развития федерализма и одновременно повышения общей правовой культуры в стране. Но с другой стороны, деятельность органов регионального

конституционного судопроизводства может быть, с общефедеральной точки зрения, весьма противоречивой.

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации связаны предметом своей деятельности Конституцией республики, Уставом края или области. Именно эти акты вы, уважаемые судьи, призваны защищать, толковать и применять. А ведь если в Конституции или Уставе субъекта Российской Федерации содержатся серьезные, системные «повреждения», то очевидно, что они с вашей помощью будут систематически тиражироваться и распространяться в законодательстве местного уровня.

Таким образом, вы находитесь сегодня в центре механизмов, в тех «точках региональной юридической активности», которые могут работать как на укрепление единого правового поля страны, как и, напротив, на наращивание массы законодательства, не соответствующего принципиальным конституционным требованиям. Последнее означает одно нарушение баланса федеративных отношений, рост центробежных тенденций, разрушение единого государства. Такого, разумеется, нельзя допустить» [3].

Председатель комитета Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа, кандидат юридических наук С. С. Собянин ныне губернатор Тюменской области в своем выступлении на этом же совещании заявил, что в судебной системе Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации должны выполнять две главные функции.

«Первая функция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», считает он, приведение регионального законодательства в соответствие с собственной Конституцией или Уставом. Вторая скрытая, но не менее важная функция, заключается в том, что косвенно данные суды работают на приведение всего регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, причем делают это или должны делать без ущемления прав Конституционного суда Российской Федерации.

Рассматривая на соответствие уставу или конституции субъекта Российской Федерации любой нормативный акт, мы должны понимать, что сам Основной Закон субъекта Российской Федерации должен соответствовать Конституции России [3, с. 147].

Еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., Г. А. Гаджиев, В. А. Кряжков высказывались, что конституционная юстиция выполнит возложенные на нее задачи тогда, когда она будет рассматриваться как органичный элемент правовой действительности России [4]. В нашем представлении это означает общность ценностных подходов к конституционным, уставным судам как институтам, объективно необходимым для утверждения идей правового государства; признание, что конституционные, уставные суды субъектов Российской Федерации являются составной частью судебной системы Российской Федерации и в совокупности с Конституционным судом Российской Федерации образуют конституционную юстицию Российской Федерации; понимание того, что рассматриваемые суды функционируют в рамках единого (общероссийского) правового пространства, в котором федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации находятся в логической и иерархической взаимосвязи; осуществление конституционного, уставного правосудия в целях обеспечения единой конституционной законности, конституционного строя России в целом и конституционного, уставного строя ее субъектов с позиций соответствующих конституций, уставов, общепринятых международно-правовых демократических стандартов политических и гражданских прав и свобод человека.

Практика деятельности конституционных, уставных судов со дня начала их функционирования показывает, что многие высказывания, предположения вышеназванных ученых оказались обоснованными, дальновидными, в отдельных случаях пророческими. Они подтвердились в большинстве случаев в реальной работе конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации за истекшие годы.

С первых дней работы конституционные, уставные суды стали выполнять функцию обеспечения соответствия регионального законодательства не только Конституции, Уставу субъекта Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и решениям Конституционного суда Российской Федерации, общепринятым нормам международного права. Эта функция осуществляется путем обоснования решения суда статьями Конституции, Устава субъекта Федерации, ссылками на положения федерального закона, статьи Конституции Российской Федерации, пра-

вовые позиции Конституционного суда Российской Федерации и на международно-правовые акты.

По мнению заместителя председателя Конституционного суда Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Т. Г. Морщаковой, конституционный, уставный суд субъекта Федерации, проверяя региональный акт, может анализировать и его соответствие федеральному закону, однако при условии, что региональная конституция (устав) провозглашает верховенство федеральных актов [5].

Т. Г. Морщакова полагает, что можно признать целесообразным рассмотрение конституционными, уставными судами субъектов Российской Федерации жалоб граждан на нарушение их конституционных прав до обращения в Конституционный суд Российской Федерации, если их права ущемлены законом субъекта Федерации. Однако это допустимо лишь при условии, что нарушенные конституционные права гарантируются и на региональном уровне [5, с. 77–78]. Данную точку зрения поддерживают большинство ученых, судьи Конституционного суда Российской Федерации, судьи конституционных (уставных) судов, действующих в субъектах Российской Федерации в настоящее время.

Следует отметить, что в ст. 2 и 11 Конституции Республики Бурятия (в редакции от 19 апреля 2001 г.) закреплено, что Республика Бурятия обеспечивает права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Бурятия; законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Бурятия, не должны противоречить Конституции Республики Бурятия, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам [6]. Аналогичные правовые нормы закреплены в конституциях, уставах других субъектов Российской Федерации.

В докладе полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном суде Российской Федерации М. А. Митюкова на всероссийском совещании «Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», состоявшемся в декабре 1999 г., говорилось, что уже сейчас ясно, на примере нашего небогатого отечественного опыта, что эти суды позволяют самостоятельно, на региональном уровне, решать вопро-

сы укрепления конституционного строя, а именно формирования правовых систем субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, их конституциями (уставами). Предупреждая и разрешая коллизии и споры, конституционные (уставные) суды ряда республик и Свердловской области осуществили вполне квалифицированное и компетентное толкование своих конституций (уставов), десятки законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации были «дисквалифицированы» из-за несоответствия конституции, уставу, а также федеральному законодательству и позициям Конституционного суда Российской Федерации. В Республике Саха (Якутия), в Республике Бурятия, Свердловской области конституционная юстиция способствует формированию оптимальных вариантов взаимоотношений региональной власти и местного самоуправления. При определенной компетенции конституционные, уставные суды становятся дополнительным (к функциям федерального Конституционного суда) инструментом по защите прав и свобод человека и гражданина [7].

Профессор В. А. Кряжков, выступая на этом же совещании, подчеркнул, что конституционные, уставные суды сами по себе доказывают свою целесообразность. Ученый пояснил, что «проанализировал практику их работы, прочитал 145 судебных решений, которые были приняты по состоянию на 1 января 1999 г. Они убеждают в том, что данные суды в большинстве своем являются проводниками федерально-правовых ценностей, так или иначе, защищают федеральную Конституцию. Следовательно, утверждения, что конституционные (уставные) суды — это правовая инфраструктура, которой хотят обзавестись региональные власти с целью защиты каких-то корпоративных интересов, не имеют достаточных оснований. Не слишком много таких решений, которые сомнительны с точки зрения их соответствия федеральной Конституции и федеральным законам.

Выступающие говорили, продолжал В. А. Кряжков, одна из трудностей с созданием конституционных (уставных) судов в субъекте Федерации состоит в том, что у нас много конституций, уставов, противоречащих федеральной Конституции. И, следовательно, если будут образованы уставные (конституционные) суды, они станут тиражировать эти противоречия, еще более нагнетать обстановку, осложнять отношения между федеральными органами и органами субъектов Федерации.

А какая ситуация на самом деле? Как действуют суды в подобных случаях? Обнаруживается следующее. Конституционные суды, по общему правилу, не применяют неконституционных норм, не используют их при обосновании своих выводов. Таким образом, заключает В. А. Кряжков, происходит как бы «усыпление» этих норм. И в данном смысле суды уже сами по себе играют позитивную роль» [7, с. 73].

В своей статье «Через призму федерального законодательства» профессор М. А. Митюков пишет, что «с первых лет функционирования конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации до сих пор некоторые политики и юристы говорят об опасности тиражирования этими судами ошибок региональных конституций и уставов. Такие опасения имеют под собой определенную почву, так как в основных законах субъектов Федерации встречаются противоречия федеральной Конституции».

Однако практика последних лет показывает, что при осуществлении конституционного контроля они руководствуются не только региональными конституциями (уставами), но и Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а также учитывают правовые позиции, выработанные Конституционным судом Российской Федерации.

Это обусловлено многими причинами. Применение федерального законодательства органами региональной конституционной юстиции предопределяется прежде всего тем, что большая часть вопросов, ставящихся перед конституционными (уставными) судами, отнесена к совместным предметам ведения и полномочиям органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Другими причинами являются неразрешенность в законодательстве субъектов Федерации громадного круга проблем «совместной компетенции»; наличие правовых позиций и судебных прецедентов по аналогичным вопросам на федеральном уровне.

Сейчас уже уверенно можно утверждать, что конституционные (уставные) суды становятся дополнительным институтом государственной власти, обеспечивающим единство правового поля России.

В целях иллюстрации этого вывода предлагаю ознакомиться с недавними постановлениями региональных органов конституционной юстиции Карелии и Бурятии.

Конституционный суд Республики Карелия, проверяя конституционность положений Закона «О референдуме в Республике Карелия», сослался на правовую позицию Конституционного суда Российской Федерации о том, что не может осуществляться проверка соответствия одних норм Конституции другим ее нормам. В этом постановлении Конституционный суд Карелии в качестве весомых аргументов привел также нормы Конституции России и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Конституционный суд Республики Бурятия при проверке конституционности отдельных положений республиканского Закона «Об автомобильном и городском электрическом пассажирском транспорте в Республике Бурятия» мотивировал свое постановление ссылками не только на Конституцию Российской Федерации, но и на федеральное законодательство в сфере транспорта, конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках, а также на Венскую конвенцию ООН от 8 ноября 1968 г. «О дорожном движении» [8].

«Одна из важных задач, которая стоит перед нами, сказал Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на всероссийском совещании прокуроров 10–11 января 2001 г., это укрепление государства, развитие федерализма, сохранение правового и экономического единства страны. В соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, 2 312 правовых актов» [9]. В этом, т.е. в укреплении российской государственности и упрочении и развитии Федерации, есть и определенный вклад конституционных, уставных судов, действующих в настоящее время в стране.

Литература

1. Государство и право. 1995. № 9. С. 130.
2. Государство и право. 1997. № 5. С. 10.
3. Материалы всероссийского совещания «Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». Москва, 2000. С. 5–7.
4. Гаджиев Г. А., Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. 1993. № 7. С. 4.

5. Морщакова Т. Г. О разграничении компетенции между конституционными судами и судами общей юрисдикции и конституционными судами Федерации и ее субъектов: материалы международной научно-практической конференции конституционных судов России, Германии и Словении. Петрозаводск. Москва, 1998. С. 77.

6. Бурятия. 2001. 19 апр.

7. Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания. Москва, 2000. С. 15.

8. Митюков М. А. Через призму федерального законодательства // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 8.

9. Прокуратура была и остается одной из важнейших составляющих российской правоохранительной системы: Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на всероссийском совещании прокуроров // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 5.

Статья опубликована в материалах межрегиональной научно-практической конференции «Законодательство субъектов Российской Федерации: опыт, проблемы, обеспечение единого правового пространства в стране». Улан-Удэ, 2001.

**О ПРАКТИКЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации было подтверждено полномочие судов общей юрисдикции рассматривать дела о признании законов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению, а также было признано право прокурора при осуществлении возложенных на него полномочий обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Федерации федеральному закону.

Во исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, Прокурор Республики Бурятия 1.06.2000 обратился в Верховный Суд Республики Бурятия с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению статей 1, 8 (ч. 1), 12 (ч. 1), 60 (ч. 4) и 71 (ч. 1) Конституции Республики Бурятия. В статье 1 республика объявлялась суверенным государством, определяющим и проводящим внутреннюю и внешнюю политику. Согласно статье 8 (ч. 1) природные ресурсы, находящиеся на территории Республики Бурятия, провозглашались достоянием (собственностью) Республики Бурятия. В соответствии со статьей 12 устанавливалось гражданство Республики Бурятия по рождению и постоянному проживанию. В части четвертой ст. 60 результаты референдума в Бурятии по изменению государственно-правового статуса республики и ее территории напрямую были поставлены в зависимость от национального состава голосующих. Часть первая ст. 71 гласила, что Президентом Республики Бурятия может быть избран гражданин республики, обладающий избирательным правом и владеющий государственными языками.

6 июня 2000 г. Верховный Суд Республики Бурятия отказал в приеме заявления Прокурора Республики Бурятия по п. 7 ч. 2

ст. 129 ГПК РСФСР за неподсудностью дела Верховному Суду, мотивируя тем, что согласно ч. 2 пункт «б» ст. 125 Конституции Российской Федерации разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов в компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Верховный Суд также сослался на ч. 4 пункта 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г., где сказано, что проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства. В определении была ссылка и на пункты 1 и 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г., в редакции Постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г., от 25 октября 1996 г., от 25 мая 2000 г.

14 июня 2000 г. Прокурором Республики Бурятия была подана частная жалоба в Верховный Суд Российской Федерации на определение судьбы Верховного Суда Республики Бурятия. Прокурор Республики Бурятия в жалобе указал, что нельзя согласиться с выводами Верховного Суда Республики Бурятия о том, что ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации относит к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации проверку конституций субъектов Российской Федерации. Конституции Республики Бурятия, принятая законодательным органом Республики Бурятия Верховным Советом, по своей природе относится к законам субъекта Российской Федерации и нет юридических оснований для придания этому} нормативному акту исключительного характера.

Верховный Суд Российской Федерации определением от 18 июня 2000 г. отменил определение Верховного Суда Республики Бурятия от 6 июня 2000 г. и направил дело на новое рассмотрение, мотивируя тем, что в порядке конституционного судопроизводства, согласно ст. 125 Конституции Российской Федерации, не допускается проверка конституций, уставов субъектов Российской Федерации на соответствие федеральным законам, а по федеральным законам от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17.11.1995 и 10.02.1999) и от 6 октября

1999 г «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, нарушающие права и свободы граждан, могут быть обжалованы в судебном порядке.

При этом Верховный Суд Российской Федерации констатировал, что в названных законах не содержится ограничений относительно права прокурора на обращение в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия такого правового акта как конституция республики (субъекта Российской Федерации) федеральному закону.

Таким образом, согласно указанным положениям законов, прокурор, осуществляя надзор, вправе обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия акта представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд разрешать такого рода дела, по правилам, установленным ГПК РСФСР.

Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании ст. 125 Конституции Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Из представленных материалов следует, что Конституция Республики Бурятия принята 22 февраля 1994 г. Верховным Советом Республики Бурятия, то есть представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации, что дает право Прокурору Республики Бурятия, в силу названных выше положений законов, обратиться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке ее положений на соответствие федеральным законам.

Положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наделяющие прокурора правом на обращение в суд общей юрис-

дикции с требованием о проверке конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, принятых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, федеральному закону, предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не являлись и не соответствующими Конституции Российской Федерации не признаны.

В Конституции Российской Федерации непосредственно не содержится нормы, не допускающей проверки судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, принятых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, на соответствие федеральным законам.

О том, что судам общей юрисдикции неподведомственны дела по заявлениям прокуроров о признании противоречащими федеральным законам конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, принятых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, не указано и в постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» (с последующими изменениями и дополнениями).

Мы считаем, что решение Верховного Суда Российской Федерации по этому конкретному делу не согласуется с решением Конституционного Суда Российской Федерации, ведь Конституция Республики Бурятия, принятая 22 февраля 1994 г., является актом, определяющим конституционный статус Республики Бурятия субъекта Российской Федерации.

А в соответствии с частями 3 и 4 пункта 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. по ст. 125 Конституции Российской Федерации проверка конституционности нормативных актов и лишение их юридической силы в случае противоречия Конституции Российской Федерации осуществляются в порядке конституционного судопроизводства, что является юридической гарантией высшей юридической силы Кон-

ституции Российской Федерации, провозглашенной в ее статье 15 (часть 1). Соответствие же федеральному закону законов субъектов Российской Федерации, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности, проверяется судами общей юрисдикции, которые гарантируют верховенство федеральных законов в правоприменительной деятельности, основываясь на положениях статей 4 (часть 2), 5 (часть 3) и 76 (части 5 и 6) Конституции Российской Федерации.

Как следует из данных статей во взаимосвязи со статьями 66 (части 1 и 2), 125 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, проверка актов, определяющих конституционный статус субъекта Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства. Не допуская проверки судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, однако, не исключает возможности наделения судов общей юрисдикции на основании федерального конституционного закона полномочием проверять вне связи с рассмотрением какого либо иного дела соответствие законов субъекта Российской Федерации федеральному закону и в случае противоречия признавать их недействующими именно на этом основании.

Конституция Российской Федерации из общей массы законов и иных нормативных актов Российской Федерации выделяет конституции республик (государств) и уставы краев, областей, автономной области и автономных округов (ч. 2 ст. 5, п. «а» ч. 1 ст. 72). Конституции и уставы субъектов Российской Федерации являются актами особой правовой природы, они носят учредительный характер, определяют конституционно(уставно) правовой статус субъектов Российской Федерации, составляют основу правовой системы Российской Федерации и ее субъектов. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации находятся в одном ряду с Конституцией Российской Федерации и составляют высший уровень (ядро, фундамент) нормативно правовой системы Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция и уставы субъектов Российской Федерации осуществляют в ряду других функцию учреждения республик (государств) и краев, областей, автономной области и автономных округов

гов как субъектов Российской Федерации, определяют их природу и символы, административно территориальное устройство, систему органов государственной власти и местного самоуправления, гарантии конституционных прав и свобод граждан и т.д. Эти отношения проистекают из публичного права и регулируются нормами позитивного конституционного права.

Об особом характере конституций и уставов субъектов Российской Федерации свидетельствуют и процедурные правила конституционного судопроизводства. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации исключительно в пленарных заседаниях разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик и уставов субъектов Российской Федерации, в то время как дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации Конституционный Суд разрешает в заседаниях палат.

В ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации сформулированы его правовые позиции относительно содержания предмета регулирования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 г. по ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в п. 3 еще раз подчеркнуто, что в Постановлении по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прямо указано, что проверка конституционности законов субъектов Российской Федерации и проверка соответствия конституций и уставов субъектов Российской Федерации, как актов, определяющих их конституционный статус, федеральному закону может

быть осуществлена только в рамках конституционного судопроизводства, так как согласно статье 66 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации конституционный статус субъектов Российской Федерации определен Конституцией Российской Федерации и конкретизирован в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, и именно на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации основываются все федеральные законы, затрагивающие конституционный статус субъектов Российской Федерации. Поэтому связанные с ним спорные вопросы, разрешение которых зависит от подтверждения конституционности либо федерального закона, либо конституции (устава), должны рассматриваться не в административном или гражданском, а именно в конституционном судопроизводстве (статьи 118 и 125 Конституции Российской Федерации).

Тем самым, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, не ограничивается право и обязанность судов общей юрисдикции, руководствуясь в своем решении соответствующим Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», подтверждать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, если они содержат такие же нормы, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации. При этом также не может быть поставлена под сомнение вытекающая из статей 4 (часть 2) и 76 Конституции Российской Федерации обязанность судов общей юрисдикции применять федеральный закон в случаях, когда разрешенные им вопросы, относящиеся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, урегулированы конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в противоречие с федеральными предписаниями.

Учитывая положение, указанное в пункте 7 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г., о том, что рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке закона субъекта Российской Федерации, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства, Прокурор Республики Буря-

тия направил в Конституционный Суд Республики Бурятия ряд запросов наряду с обращением в Верховный Суд Республики Бурятия.

4 августа 2000 г. Прокурор Республики Бурятия обратился с запросом в Конституционный Суд Республики Бурятия о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия положений отдельных статей Закона Республики Бурятия «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия». Постановлением Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 октября 2000 г. эти положения были признаны несоответствующими статье 9 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статье 28 Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях» и статьям 11, 17 Конституции Республики Бурятия. С учетом нашего решения Верховный Суд Республики Бурятия 9 ноября 2000 г. вынес определение о прекращении дела.

8 августа 2000 г. в Конституционный Суд Республики Бурятия обратился гражданин Хомутов О.Б. о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия Указа Президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами, табачными изделиями на территории Республики Бурятия» от 28 марта 2000 г. № 76. Он ранее обращался в органы прокуратуры Республики Бурятия, Прокурором республики был внесен протест Президенту Республики Бурятия, однако, протест был отклонен. Тогда Прокурор Республики Бурятия обратился с заявлением в Верховный Суд Республики Бурятия.

18 октября 2000 г. Постановлением Конституционного Суда Республики Бурятия данный Указ Президента Республики Бурятия был признан противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и Конституции Республики Бурятия. На основании решения Конституционного Суда Президент Республики Бурятия отменил данный Указ. 21 ноября 2000 г. Верховный Суд Республики Бурятия, в связи с тем, что Указ Президента Республики Бурятия № 76 от 28 марта 2000 г. был признан Конституционным Судом Республики Бурятия не соответствующим Конституции Республики Бурятия и отменен, дело по заявлению Прокурора Республики Бурятия о признании данного Указа противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению прекратил.

Конституционный Суд Республики Бурятия в своем Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Бурятия» довел до сведения Президента, Правительства и Народного Хурала (парламента) Республики Бурятия, что в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2000 нормативные правовые акты органов государственной власти Республики Бурятия, признанные Конституционным Судом Республики Бурятия не соответствующими Конституции Республики Бурятия, утрачивают юридическую силу с момента оглашения решения суда, специальных решений об отмене с их стороны не требуется, а нормативные акты органов государственной власти Республики Бурятия, признанные Верховным Судом Республики Бурятия противоречащими федеральному закону, недействующими и не подлежащими применению, подлежат отмене или приведению в соответствие с федеральным законом.

В августе 2000 г. Прокурор Республики Бурятия обратился с запросом в Конституционный Суд Республики Бурятия о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия частей 3 и 4 статьи 8 и статьи 9 Закона Республики Бурятия «Об энергосбережении и повышении эффективности использования топливно-энергетических ресурсов Республики Бурятия». Вместе с тем, он обратился и в Верховный Суд Республики Бурятия о признании данных положений Закона противоречащими федеральному закону.

18 сентября 2000 г. Верховный Суд Республики Бурятия признал эти положения Закона противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению.

Законом Республики Бурятия от 1 декабря 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Бурятия “Об энергосбережении и повышении эффективности использования топливно-энергетических ресурсов Республики Бурятия”» (вступил в силу 7 декабря 2000 г.) указанные части 3, 4 статьи 8 и статья 9 оспариваемого Закона были исключены. С учетом этого, 22 декабря 2000 г. Конституционный Суд Республики Бурятия прекратил производство по делу о проверке конституционности отдельных положений данного Закона.

Таким образом, в республике, в течение истекшего года судебные органы республики и органы прокуратуры в полной мере реализовали решение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г.

Еще ранее, реализуя решения Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционный Суд Республики Бурятия в определении от 30 июня 1999 г. по запросу Прокурора Республики Бурятия о проверке ряда положений Закона Республики «О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия» указал, что законодательство субъекта Российской Федерации не может исключать возможности привлечения депутата своего законодательного (представительного) органа к уголовной либо административной ответственности, установленной федеральным законодательством, и тем самым определять не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом порядок осуществления правосудия и судопроизводства, а также особые полномочия и порядок деятельности Прокурора Республики Бурятия. Кроме того, было подчеркнуто, что по данному вопросу имеется решение Конституционного Суда Российской Федерации, которое подлежит исполнению Народным Хуралом Республики Бурятия.

Во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия Алания и Республики Татарстан, органы государственной власти Республики Бурятия провели работу по приведению Конституции Республики Бурятия в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

25 декабря 2000 г. было созвано Конституционное Собрание, которое внесло изменения в главы 1, 2 и 10 Конституции Республики Бурятия. Нормы главы 1 закрепляют принципы, составляющие основы конституционного строя и определяющие конкретное содержание всех других конституционных положений. Нормы главы 2 регулируют правовой статус личности. Нормы главы 10 определяют процедуру внесения изменений в Конституцию.

26 декабря 2000 г. Народный Хурал (парламент) Республики Бурятия внес изменения в положения глав 3–9 Конституции Республики Бурятия. Наконец, 28 февраля 2001 г. Народный Хурал (парламент) Республики Бурятия изменил положения ряда статей Конституции Республики Бурятия с учетом определения Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2001 г. по запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия.

После внесения изменений (при активном участии Конституционного Суда Республики Бурятия) Конституция Республики Бурятия в настоящее время соответствует Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В связи с обсуждением наболевших вопросов по исполнению федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации считаем необходимым принять ряд мер по совершенствованию правового механизма реализации их решений.

Во-первых, надо в законодательном порядке определить, какие органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны возглавить работу по приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, признанных Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации несоответствующими нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Скорее всего, эту работу должны возглавить Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) поскольку они являются соответственно гарантами Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, и законопроекты, внесенные ими, рассматриваются в первоочередном порядке.

На федеральном уровне можно было бы рассмотреть вопрос о создании специального управления или отдела при Полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, который после выхода Постановления Конституционного Суда Российской Федерации мог бы совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами или соответствующим департаментом аппарата Правительства Российской Федерации подготовить законопроект, необходимый для принятия в соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации. Во-вторых, необходимо внести изменения и дополнения в ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», в ст. 13 ГПК РСФСР в части конкретизации обязательности решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации и внести дополнения в статьи Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части сроков исполнения решений, об ответственности за неисполнение или длительное затягивание исполнения решений. В-третьих, было бы желательным, чтобы Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно информировал Федеральное Собрание Российской Федерации своим ежегодным Посланием «О состоянии конституционной законности в стране». В-четвертых, в связи с тем, что «Российскую газету», где опубликовываются решения Конституционного Суда Российской Федерации получают и выписывают не много граждан по стране, то можно было бы наладить опубликование решений Конституционного Суда Российской Федерации в полном или кратком изложении в государственных средствах массовой информации субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 4. С. 15, 18.

2. Витрук Н. В. Проверка конституций и уставов субъектов Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации в практике Конституционного Суда Российской Федерации: опыт и проблемы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: материалы научной конференции, 25–27 марта. Москва, 1999. С. 32.

3. Российская газета. 2001. 13 марта.

4. Послание конституционного Суда Республики Бурятия «О состоянии конституционной законности в Республике Бурятия» // Бурятия 2001. № 52. 21 марта.

Статья опубликована в сборнике «Всероссийское совещание по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов субъектов Российской Федерации». Москва, 2001.

О РАЗВИТИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ПРАВОСУДИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Два года назад (в мае 2000 г.) в Комитете по конституционному законодательству Совета Федерации был проведен круглый стол по теме: «О совершенствовании законодательства о Конституционном Суде Российской Федерации, о конституционных и уставных судах субъектов Российской Федерации». В прошлом году с участием Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М. В. Баглая председатели и судьи конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации встречались с Д. Н. Козаком заместителем главы Администрации Президента Российской Федерации, возглавляющим рабочую группу по судебной-правовой реформе. Состоялся подробный разговор о существующих проблемах по формированию и функционированию конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации.

Встречи не прошли даром, многие предложения по совершенствованию федерального законодательства о конституционных и уставных судах нашли поддержку.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в редакции от 15 декабря 2001 г. предусматривает, что порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается законами субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 13). Кроме того, в нем установлен общий для всех судов порядок отбора кандидатов в судьи, который осуществляется на конкурсной основе (ч. 5 ст. 13).

Значительные дополнения внесены и в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Впервые в Законе «О статусе судей в Российской Федерации» (п. 1 ст. 4) указано, что судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Здесь же определены органы и профессии, работа в которых при наличии юридического образования включается в стаж по юридической профессии для кандидатов в судьи.

Также впервые в этом Законе (п. 10 ст. 6) указано, что председатели, заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность в порядке, определяемом законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

В пункте 4 статьи 11 Закона указано, что срок полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Установлено ограничение на занятие должности председателя, заместителя председателя одного и того же суда не более двумя сроками подряд (п. 14 ст. 6). При этом общими для всех судей являются положения пунктов 5 и 6 ст. 11, где определено время вступления в должность судьи и время прекращения полномочий. Так, для лиц, впервые избранных на должность судьи, время вступления в должность определено с момента принесения им присяги, для уже приносивших присягу, со дня назначения на должность. Определены и конкретные сроки прекращения полномочий судьи в зависимости от основания прекращения.

Статья 16 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» и ст. 447-450 Уголовно-процессуального Кодекса Российской Федерации устанавливают неприкосновенность всех судей и определяют порядок решения вопросов о возбуждении уголовного дела в отношении судьи, привлечения его к административной ответственности, избрания в отношении судьи в качестве меры пресечения заключения под стражу и осуществления в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий. Закон предусматривает, что в отношении судьи, надо полагать и в отношении судьи конституционного (уставного) суда, эти вопросы решаются судебной коллегией в составе трех судей соответственно Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, автономного округа по ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации. А для возбуждения уголовного дела в отношении судьи необходимо еще и согласие квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Закон от 15 декабря 2001 г. (п. 3 ст. 21) устанавливает порядок выдачи удостоверений судьям. Удостоверения судьям конституци-

онных (уставных) судов субъектов Российской Федерации подписываются и выдаются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

14 марта 2002 г. принят Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», в котором предусматривается, что судейское сообщество в Российской Федерации образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему Российской Федерации (ст. 1). При формировании всех органов судейского сообщества предусматривается представительство от конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Формирование коллегий судей в некоторых субъектах Российской Федерации имеет особенности (ст. 11). Так, Закон прямо определяет представительство судей уставного суда Ленинградской области (один судья) в составе квалификационной коллегии судей Ленинградской области (п. 5 ст. 11).

Вместе с тем остается нерешенной проблема формирования конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации. Во многих субъектах до сих пор не создана правовая база для организации судов, хотя в конституциях, уставах 56 субъектов Российской Федерации предусмотрено образование этих судов. Одной из причин является то, что норма федерального законодательства о создании конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации носит рекомендательный, а не обязательный характер.

Сохраняется неопределенность в вопросе о компетенции конституционных, уставных судов, не разграничены полномочия между ними и вновь создаваемыми административными судами, судами общей юрисдикции.

Не отработан механизм исполнения решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Не решен вопрос, должны ли законодательные органы субъектов Российской Федерации после решения суда отменять свои акты или они считаются утратившими силу со дня оглашения или опубликования решения, здесь нет единого мнения. Требуется ввести институт обжалования решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации и др. В силу этих и других причин назрела необходимость разработки и принятия Федерального закона «Об основах конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации».

Проблемы формирования и функционирования конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации были предметом обсуждения на состоявшемся круглом столе 28 июня 2002 г. в Комитете по конституционному законодательству Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Участниками были высказаны следующие предложения:

- с учетом опыта деятельности конституционных судов земель Германии, часть судей конституционных, уставных судов в субъектах Российской Федерации избирать на непостоянной основе, т.е. на общественных началах;

- расширить круг субъектов, которые могут обращаться в конституционные, уставные суды;

- добавить к полномочиям конституционных, уставных судов рассмотрение дел о соответствии законов субъектов Российской Федерации не только конституции, уставу субъекта, но и федеральному закону;

- надо дать Конституционному Суду Российской Федерации право отмены решений конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими по вопросам совместного ведения;

- ввести предварительный контроль отдельных законов субъектов Российской Федерации, (например, о внесении поправок в конституции и уставы субъекта Российской Федерации), как во Франции и ряда других зарубежных стран;

- отдать часть полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, например, рассмотрение дел о соответствии законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации;

- дать право обращения в конституционные, уставные суды субъектов Российской Федерации представителям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы и территориальных федеральных органов исполнительной власти;

- жалобы граждан о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и Конституции Российской Федерации предварительно рассматривать в конституционных, уставных судах субъектов Российской Федерации;

- четко расписать в федеральном законе исключительные полномочия конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации;

Федерации, а дополнительные полномочия на усмотрение субъектов Российской Федерации;

– предусмотреть рассмотрение дел в конституционных, уставных судах субъектов Российской Федерации по первой инстанции в составе трех судей, а во второй апелляционной, кассационной инстанции в полном составе суда и дополнительно с участием судей конституционных, уставных судов, находящихся в отставке и ученых-специалистов по конституционному праву.

Заслуживают поддержки предложения Председателя Уставного суда г. Санкт-Петербурга, профессора Кропачева Н. М. о необходимости дополнения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» новым разделом «Основы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации». Может быть изменено и само наименование Закона, например: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации и об основах конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации» [1]. Он же предлагает включить в компетенцию конституционных, уставных судов дела о соответствии конституции, уставу субъекта Российской Федерации нормативных договоров (соглашений) заключенных с иными субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также по спорам о компетенции между органами государственной власти одного субъекта Российской Федерации. Дополнить этот перечень делами по спорам о разграничении компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, расположенными в границах этого субъекта [1].

Вполне разделяю мнение судьи Конституционного Суда Республики Карелия А. Киннера: «Признавать закон или иной нормативный акт не соответствующим требованиям Конституции в процессе гражданского судопроизводства нельзя, так как его нормы рассчитаны на разрешение индивидуального спора» [2]. Права Павлушина А., когда обосновывает, что невозможно сохранение абстрактного нормоконтроля в рамках гражданского судопроизводства. Для осуществления контроля за содержанием законодательства специально создано конституционное судопроизводство, что наиболее предпочтительным вариантом было бы осуществление абстрактного нормоконтроля только специальными судами —

Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Федерации [3]. Конечно, только федеральным законом или внесением изменений в Федеральные конституционные законы «О судебной системе в Российской Федерации» и «О Конституционном Суде Российской Федерации» можно разрешить имеющийся спор по разграничению полномочий между конституционными, уставными судами, судами общей юрисдикции и вновь создаваемыми административными судами в Российской Федерации.

Высказанные предложения требуют дополнительного изучения и что особенно важно, учета в контексте проводящегося второго этапа судебной реформы (2001–2006 гг.), при создании административных судов, при подготовке нового Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации и, наконец, при разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Литература

1. Вестник Уставного Суда г. Санкт-Петербурга № 1. 2002. С. 77
2. Киннер А. Конституционное судопроизводство нуждается в унификации. Российская юстиция. 1999. №8. С. 20
3. Павлушина А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе. Российская юстиция. 2002. № 7. С. 17

Статья опубликована в сборнике «Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: практика и проблемы». Якутск, 2002.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНОГО КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В СТРАНЕ

Оглядываясь на 10-летний опыт и практику работы Конституционного Суда Российской Федерации, можно считать глубоко символическим тот факт, что в одном из первых его решений была закреплена правовая позиция, согласно которой в Российской Федерации действует принцип верховенства федеральной Конституции и федеральных законов над законами субъектов Федерации, за исключением случаев, когда законы субъектов Федерации изданы по предметам их исключительного ведения (постановление по делу от 13 марта 1992 г. по делу о проверке конституционности ряда законодательных актов Республики Татарстан). Именно это решение сыграло важную роль в утверждении единства конституционного пространства в Российской Федерации.

С тех пор Конституционным Судом Российской Федерации вынесено 156 постановлений и около 200 определений с позитивным содержанием. Иными словами, в его деятельности определения, которые основываются на прецедентах, уже превышают число итоговых решений. За этими скупыми цифрами скрывается громадный нормативный материал, который был подвергнут конституционному контролю. Конституционный Суд дал толкование 22 из 137 статей Конституции Российской Федерации, касающимся главных вопросов государственного строительства и деятельности государства. Законодательный процесс, который схематично описан в четырех статьях Конституции, полностью развернут в постановлениях Конституционного Суда и действует только благодаря данному им толкованию.

За 10 лет конституционному контролю подвергнуты положения уставов и конституций 14 субъектов Российской Федерации, 10 федеральных кодексов, 30 статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР могут действовать только в интерпретации Конституционного Суда. Проверены 53 федеральных закона, около 30 других нормативных актов, в том числе 8 постановлений Правительства, нормативные акты 20 субъектов Российской Федерации. И эти данные неполны, поскольку они не отражают практику принятия определений с позитивным содержанием, которыми правовые позиции Конституционного Суда распространены на ряд федеральных и региональных законов, не ставших предметом публичного рассмотрения в судебном заседании.

Фактически практика вынесения определений, распространяющих правовые позиции Конституционного Суда на аналогичные нормы, повторяемые в других законах и иных нормативных актах, превратилась в одну из форм исполнения постановлений Конституционного Суда, основанную на прецеденте. Кстати, в реализации этих правовых позиций в последнее время все более активную роль играют суды общей и арбитражной юрисдикции.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Б. С. Эбзеев делит деятельность Конституционного Суда Российской Федерации на два периода: первый период продолжался с января 1992 г. по сентябрь-октябрь 1993 г. (в это время Конституционный Суд рассматривал вопросы не только обеспечения прав человека и гражданина, но и организации и функционирования государственной власти, федеративного устройства России, проблемы взаимоотношений Федерации и ее субъектов, субъектов Федерации между собой, реализации Федеративного договора, блокирования дезинтеграционных процессов), второй этап, открытый вступлением в силу Конституции Российской Федерации и принятием в 1994 г. Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», отмечен постепенным наполнением новой модели конституционного строя России, закрепленной Конституцией 1993 г., реальным юридическим содержанием.

Как отметил Б. С. Эбзеев во вступительной статье к коллективной работе «Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации», в решениях Конституционного Суда изложено его видение институциональных и функциональных аспектов конституционного строя России, ее государственной целостности, взаимоотношений личности и государства, а также конституционных механизмов обеспечения прав человека и гражданина, федеративного устройства и взаимодействия двух уровней смоделированной Конституцией федеративной системы России в едином демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления. Тем самым осуществляется конкретизация конституционных основ Российской государственности. А сама Конституция из «вещи в себе», как это было ранее в течение многих десятилетий, превращается в действенный регулятор общественных отношений.

Несомненно, большую роль в ускорении процесса по устранению противоречий между законами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством сыграло постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Данным постановлением было признано, что прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным ГПК РСФСР, вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

После принятия этого решения органы прокуратуры резко активизировали свою деятельность по предъявлению исковых заявлений в суды о признании законов субъектов Российской Федерации противоречащими тем или иным федеральным законам, а суды стали рассматривать данные заявления по существу. За 2000 г. суды общей юрисдикции рассмотрели 1546 заявлений указанной категории, в том числе 1138 от прокуроров, остальные от граждан, при этом по 783 заявлениям вынесены решения, 557 из них удовлетворены, тогда как ранее, после принятия Конституционным Судом постановления от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды в течение почти двух лет не рассматривали заявления о незаконности нормативных актов субъектов Российской Федерации, поскольку были лишены компетенции в этом вопросе (см.: Материалы Всероссийского совещания по проблемам исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, состоявшегося 22 марта 2001 г.).

Известно, что в формировании регионального законодательства значительную роль играют конституции, уставы субъектов Российской Федерации, поэтому вопросы их соответствия Конституции Российской Федерации имеют важнейшее значение. Эффективным

рычагом по приведению конституций, уставов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральной Конституцией стали решения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и от 27 июня 2000 г. по делу о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия — Алания и Татарстан.

В постановлении Конституционного Суда России от 7 июня 2000 г. указано, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета, помимо многонационального народа России; в России как федеративном государстве не может быть двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти. Конституционный Суд еще раз подчеркнул, что все законы и правовые акты, принятые до вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 г., действуют лишь постольку, поскольку они не противоречат Конституции, и, следовательно, положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик, как противоречащие Конституции не подлежат применению.

Конституционный Суд признал, что субъект Федерации не вправе объявлять своим достоянием природные ресурсы на своей территории, поскольку вопросы владения и пользования землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации Конституционный Суд указал, что лесной фонд — публичное достояние всего народа России. То же относится к недрам и другим природным ресурсам.

По мнению Б. С. Эбзеева, высказанному на заседании Консультативного совета председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации, эти решения отражают общую линию Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу организации государственной власти и отечественной государственности в целом (данная проблематика затрагивается в каждом втором из 150 постановлений), развивают правовые позиции, сформулированные им в делах о проверке конституционности ряда правовых актов Республики Татарстан (1992), Алтайского края (1996), Тамбовской области (1997) и

др., нацелены на «деприватизацию государства», формирование гармоничного правового пространства в Российской Федерации.

Конституционное правосудие в нашей стране прошло ряд этапов. Первый орган конституционного контроля — Комитет конституционного надзора СССР не мог своим решением признать утратившим силу незаконный правовой акт. Конституционный Суд Российской Федерации первоначально мог рассматривать дела о конституционности тех или иных нормативных актов по своей инициативе, и, наконец, нынешний Конституционный Суд поступательно осуществляет конституционный контроль, столь необходимый в нашем движении к правовому демократическому государству. Безусловно, неопределима роль Конституционного Суда Российской Федерации в строительстве Российской государственности, формировании, становлении и развитии ее высших органов государственной власти, а также органов власти субъектов Российской Федерации, в регулировании их взаимоотношений, в разрешении сложнейших проблем федеративных отношений, в защите прав и свобод граждан. И, конечно, главное в деятельности Суда — обеспечение единого конституционно-правового пространства в стране, отстаивание верховенства Конституции Российской Федерации.

На первых порах, когда происходило становление федеративных отношений в стране, федеральная власть не смогла на должном уровне обеспечить создание в стране единого конституционного поля, конституционно-правовое развитие субъектов Российской Федерации по единому руслу. В результате этого органы государственной власти, высшие должностные лица субъектов Федерации допустили ряд принципиальных несоответствий между своими конституциями, уставами и федеральной Конституцией. Конституционный Суд неоднократно обращал внимание на эти обстоятельства, однако его решения не всегда претворялись в жизнь.

Действительно, бывало так, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, которые шли вразрез с позицией органов власти в центре и в регионах, просто не исполнялись. На них не обращали внимания. Так было с референдумом в Татарстане, выборами в Челябинской области и ряде других мест. Конечно, и Конституционный Суд не сидел сложа руки. В частности, он внес в Верховный Совет Российской Федерации проект закона об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федера-

ции. Данный законопроект 1 апреля 1992 г. по предложению Конституционного Суда и Комитета Верховного Совета по законодательству, возглавляемого М. А. Митюковым, был принят в первом чтении. Его же окончательное принятие было отложено на неопределенный срок.

В ноябре 1996 г. на научно-практической конференции, посвященной 5-летию Конституционного Суда Российской Федерации, в докладе Председателя Конституционного Суда В. А. Туманова ставился вопрос о совершенствовании законодательства, в том числе о внесении поправок в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (прежде всего речь шла о «прецедентном значении» постановлений Конституционного Суда. К сожалению, в законе этот вопрос не нашел прямого решения).

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Б. С. Эбзеев на этой же конференции обращал внимание присутствующих на то, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, будучи источниками права, одновременно формируют правовые, даже конституционно-правовые прецеденты. По его мнению, органы судебного конституционного контроля формируют и формулируют прецеденты, имеющие общеобязательное, универсальное значение.

В декабре 1997 г. министр юстиции Российской Федерации С. Степашин заявил, что его министерство проанализировало 9000 законов, принятых в регионах, и выявило, что треть из них противоречит либо Российской Конституции, либо федеральному законодательству. Касаясь той же темы, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Скуратов отметил, что около 2000 региональных законов были признаны недействительными, и предупредил, что у федерального центра нет достаточных рычагов давления на регионы (имея в виду, видимо, те рычаги, с помощью которых можно обеспечить выполнение на региональном уровне постановлений Конституционного Суда Российской Федерации).

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации М. В. Баглай, выступая на состоявшемся 22 марта 2001 г. Всероссийском совещании по вопросам исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, сказал, что, хотя подавляю-

щее большинство решений Конституционного Суда исполняется, тем не менее остаются весьма досадные пробелы в этой области которые нуждаются в устранении, в том числе путем законодательного урегулирования. «Полагаю важным отметить, — заявил М. В. Баглай, — что процесс укрепления правопорядка, который начался в стране, позволяет более твердо поставить и вопрос об исполнении решений Конституционного Суда. Мы еще далеки от того, чтобы эти решения исполнялись надлежащим образом, а именно повсеместно, полностью и в срок. К тому же мы сегодня уже не можем удовлетвориться тем, чтобы просто добиться реализации какого-то отдельного решения, хотя бы и очень важного. В правовом государстве вообще должно быть исключено положение, при котором не исполнялись бы любые решения такого органа, как Конституционный Суд».

Сейчас процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и положениями Конституции Российской Федерации идет во всех субъектах Российской Федерации и уже находится на завершающей стадии.

Еще до избрания Президентом Российской Федерации В. В. Путин в ряде предвыборных выступлений призвал субъекты Федерации привести свое законодательство в соответствие с Конституцией Российской Федерации, высказался за изменение отношений между федеральным центром и субъектами Федерации, отметив при этом, что единое правовое, конституционное и экономическое пространство будет способствовать притоку инвестиций в страну и обеспечит ее интенсивное развитие.

Таким образом, еще будучи Председателем Правительства Российской Федерации, и. о. Президента Российской Федерации, В. В. Путин дал процессу приведения в соответствие с российским законодательством законов и нормативных актов субъектов Федерации определенный политический импульс. Это подтверждает дальнейшее развитие событий.

К примеру, Алтайский краевой Совет народных депутатов уже на летних заседаниях 2000 г. вынужден был приводить региональное законодательство в соответствие с федеральным. Прокуратура Алтайского края внесла протест сразу по 18 правовым актам. В основном это касалось экономических законов, грешащих чрез-

мерным региональным протекционизмом (законы по алкоголю, лому металлов и пр.), а также актов, связанных с дополнительной административной ответственностью за правонарушения.

По решению Конституционного Суда Российской Федерации Законодательное собрание Краснодарского края изменило наиболее одиозные законы — «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае», согласно которому нельзя было купить дом на кубанской земле без прописки в Краснодарском крае или Республике Адыгея (законодатели вынуждены были изменить процедуру получения кубанской «прописки»), и «О порядке регистрации на территории Краснодарского края», статья 36 которого, допуская регистрацию в населенных пунктах Черноморского побережья Кубани для бывших граждан стран СНГ, только если они прожили в браке с местными жителями пять и более лет, была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Главным событием в сфере законодательства Курской области о конституционном устройстве региона стало обсуждение, выработка и принятие за основу областной Думой новой редакции Устава Курской области. Прежняя его редакция от 2 ноября 1995 г. по многим пунктам не соответствовала положениям Конституции России, а также Федеральным законам «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В начале августа 2000 г. заместитель Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе А. Евстифеев направил в регионы сводку о фактах несоответствия регионального законодательства федеральному. Наибольшее число противоречий было выявлено в правовой базе Башкортостана. Затем идут Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Мордовия, Марий Эл. Как правило, по сравнению с республиками в нормотворчестве областей несоответствий на порядок меньше; максимум разночтений обнаружен в установлениях Оренбургской и Кировской областей. По Нижегородской области в «черный список» попали 36 нормативных актов (кстати, один из лучших показателей в округе), среди которых нет Устава области.

Серьезным нарушением законодательства о конкуренции названо установление в области обязательной маркировки алкогольной продукции, произведенной за пределами области и ввезенной на ее территорию. По этим же причинам «забракован» закон, обязавший сборщиков металлолома проходить лицензирование и иной региональный контроль. На алкогольную тему администрация области отреагировала постановлением, по которому контроль качества перед реализацией должны проходить все партии спиртного, произведенного как за пределами области, так и внутри нее. В результате все производители оказались в равно обременительных условиях. Спор вокруг металлолома пока не разрешен.

Конец весны и все лето 2000 г. власти Республики Башкортостан вынуждены были реагировать на действия федерального центра, направленные на приведение Конституции и законов Башкортостана в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Одной из основных тем лета-осени 2000 г. стала тема противоречий законодательства Татарстана федеральному законодательству. В начале июля Президент Татарстана выступил за согласованный с Москвой процесс приведения республиканского законодательства и Конституции в соответствие с федеральным законодательством. М. Ш. Шаймиев признал необходимость этой работы, заметив: «Единое правовое пространство России — это, без всякого сомнения, благо. Но к нему нельзя подходить с кавалерийским наскоком — привести все и вся в соответствие за один месяц» [1].

С началом работы служб Уральского федерального округа в центре внимания оказались вопросы соответствия регионального законодательства законодательству Российской Федерации. С весны текущего года наблюдается высокая активность Свердловской областной прокуратуры. Показательно, что на одном из последних летних заседаний областной Думы депутаты вынуждены были рассмотреть пакет протестов Прокурора Свердловской области на действующие областные законы. 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. Продолжается работа по приведению в соответствие с федеральным

законодательством Устава области. Таким образом, несмотря на имеющееся в отдельных субъектах Федерации сопротивление, в целом по стране активно идет процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Конституционно-правовым обоснованием для этого служат решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятые в последние годы.

Сегодня решения Конституционного Суда Российской Федерации являются основаниями принятия федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации. Ссылки на решения Конституционного Суда имеются в постановлениях пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в решениях нижестоящих федеральных судов и в решениях конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации. После выхода постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, находящиеся в федеральных округах, свои протесты, направляемые в законодательные (представительные) органы, и заявления в суды общей юрисдикции, запросы в конституционные, уставные суды субъектов Федерации обосновывают решениями Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе при оспаривании положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации — постановлением от 7 июня 2000 г. и определением от 27 июня 2000 г.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации перестают быть предметом только научных споров, а прочно входят в практику деятельности исполнительных, законодательных, судебных органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектов, иными словами — становятся нормативным документом. И это надо закрепить в федеральном законодательстве.

Те предложения, о которых говорилось в 1996 г. на конференции, посвященной 5-летию Конституционного Суда Российской Федерации, начали претворяться в реальность в канун его 10-летия. И это свидетельствует о том, что Россия, хоть медленно, но целенаправленно идет по пути к гражданскому обществу и правовому государству.

Нельзя не согласиться с профессором М. А. Митюковым, который отмечает, что при всем многообразии рычагов обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства особое место в этом механизме занимают решения Конституционного Суда Российской Федерации. Их нормативный характер, непосредственное действие, общеобязательность и юридическая сила, позволяющая интерпретировать конституционные нормы и дисквалифицировать акты федерального и регионального законодательства, а также косвенным образом давать оценку правоприменительной практике, придают этим решениям высокий авторитет. Фактически решения Конституционного Суда — это конституционные нормы в их динамике.

В заключение хотелось бы затронуть еще одну важную тему о создании в стране в перспективе системы конституционных судов. На наш взгляд, заслуживают внимания и поддержки предложения по этому вопросу М. И. Клеандрова — о том, какими должны быть конституционно-судебные органы России в первые десятилетия XXI в. Вероятно, именно эта тема могла бы стать предметом обсуждения в самой ближайшей перспективе, как одно из направлений дальнейшего становления Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Российская газета. 2000. 26 авг.

Статья опубликована в сборнике «Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации». Москва, 2002.

О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВ НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ, НА ПРАВОСУДИЕ

Конституционный Суд Российской Федерации с первых дней своего существования стал защищать конституционное право граждан на государственную защиту и прежде всего на судебную защиту прав и свобод, обеспечивать доступ к правосудию, право на обжалование действий и решений органов государственной власти на основе Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд в эти годы принимал решения, которыми были скорректированы действующие нормы права, закладывались основы судопроизводства, призванного адекватно отразить положения Конституции Российской Федерации о судебной защите прав и свобод граждан.

Право на судебную защиту предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы реализовывать его в полном объеме и обеспечивать эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям объективности и справедливости. Конституционный Суд неоднократно отмечал, что право на судебную защиту относится к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

В соответствии со ст. 7, 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. все равны перед законом и судом; каждый при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Вот те положения федерального законодательства, которые были квалифицированы Конституционным Судом как нарушение конституционного права на судебную защиту:

- наличие сроков пересмотра судебных решений в порядке надзора по делам о восстановлении на работе;

- невозможность судебного обжалования постановлений прокурора о выселении в административном порядке;
- невозможность судебного обжалования трудовых споров работников прокуратуры;
- невозможность судебного обжалования меры пресечения лицом, не находящимся под стражей;
- внесудебный порядок признания лица, осужденного к лишению свободы, утратившим право пользования жилым помещением.

Кроме того, Конституционный Суд РФ сформулировал правовые позиции, согласно которым:

- в рамках осуществления судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов, включая судебные;
- право на судебную защиту предполагает охрану прав и законных интересов гражданина не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда;
- отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право на судебную защиту. При этом сама возможность пересмотра дела вышестоящим судом является эффективной гарантией такой защиты, которая в тех или иных формах (с учетом особенностей каждого вида судопроизводства) должна быть обеспечена государством.

Многие постановления Конституционного Суда РФ были направлены на обеспечение права на судебную защиту в гражданском и арбитражном процессах.

Свыше 30 постановлений Конституционный Суд принял по делам о проверке конституционности норм Уголовно-процессуального кодекса РСФСР.

Конституционный Суд РФ в ряде своих решений сформулировал правовую позицию, согласно которой функция правосудия (разрешения дела), осуществляемая только судом, должна быть в уголовном судопроизводстве отделена от функций сторон обвинения и защиты. Суд обязан обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение дела, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, и потому не может принимать на себя выполнение их процессуальных (целевых) функций.

Возлагая на суд в уголовном процессе исключительно задачу осуществления правосудия, Конституция РФ, как считает Консти-

туционный Суд РФ, не относит к его компетенции уголовное преследование. Возбуждение уголовного дела как проявление функции уголовного преследования, не относится к судебной деятельности по осуществлению правосудия и не может быть возложено на суд.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 января 2000 г. [1, 2000, ст. 611] пришел к выводу, что суд не обязан, но и не правомочен возбуждать уголовное дело, в том числе в отношении лица, не привлеченного к уголовной ответственности, и применять к нему меру пресечения.

Исходя из общей правовой позиции о назначении правосудия, Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ наделение суда полномочием возбуждать уголовное дело по подготовленным в протокольной форме материалам о преступлении, излагая в постановлении о возбуждении уголовного дела формулировку обвинения, или отказывать в возбуждении уголовного дела.

В постановлении от 2 июля 1998 г. [1, 1998, ст. 3393] Конституционный Суд РФ подчеркнул, что согласно ст. 123 ч. 3 Конституции РФ состязательность и равноправие сторон в уголовном процессе являются необходимыми предпосылками обеспечения обвиняемому права на защиту.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 15 января 1999 г. [3, ст. 602] указал, что судебная защита понимается как эффективное восстановление в правах независимым судом на основе справедливого судебного разбирательства. Оно предполагает обеспечение состязательности и равноправия сторон, в том числе предоставление им достаточных процессуальных правомочий для защиты своих интересов.

Конституционный Суд РФ, вопреки требованиям УПК РСФСР, признал право на судебное обжалование:

- постановлений прокурора, следователя или органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела;
- постановлений суда первой инстанции о направлении уголовного дела для производства дополнительного расследования, поскольку они сопряжены с применением мер пресечения и с фактическим продлением срока действия этих мер.

Признал возможность до вынесения приговора обжалования и пересмотра в кассационном порядке определений суда первой инстанции:

- о применении или изменении меры пресечения;
- о помещении лица в медицинское учреждение для проведения судебно-психиатрической экспертизы;
- об отложении разбирательства, приостановлении уголовного дела и других действий суда, поскольку разрешаемые при этом вопросы не касаются существа уголовного дела.

В постановлении от 27 июня 2000 г. [1, 2000, ст. 2882] Конституционный Суд РФ отметил, что доступ к адвокату есть неотъемлемая гарантия права на защиту. В случае уголовного обвинения, каждому арестованному или задержанному сообщаются незамедлительно причины ареста и предъявляемое обвинение и обеспечиваются право на безотлагательное решение судом вопроса о законности задержания и справедливое публичное разбирательство дела при предоставлении возможности защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника.

В определении от 6 июля 2000 г. Конституционный Суд РФ указал, что гарантии конфиденциальности отношений адвоката с клиентом являются необходимой составляющей права на получение квалифицированной юридической помощи как одного из основных прав человека.

В постановлении от 10 декабря 1998 г. [1, 1998, ст. 6341] Конституционный Суд РФ отметил, что с учетом положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод реализация конституционных гарантий судебной защиты в силу особенностей кассационного производства, предусмотренных ныне действующим российским уголовно-процессуальным законом, предполагает, что осужденный, если он изъявляет желание участвовать в судебном заседании, не может быть лишен возможности заявлять отводы и ходатайства, знакомиться с позициями выступавших участников судебного заседания и дополнительными материалами, если таковые представлены, давать объяснения, в том числе в связи с заключением прокурора.

Право на судебную защиту в полном объеме должно осуществляться на всех стадиях судопроизводства, в том числе в кассационном и надзорном производстве. Обжалование приговора по уголовному делу — неотъемлемое право осужденного, поэтому Конституционный Суд РФ постановлением от 6 июля 1998 г. [1, 1998, ст. 3394] признал ограничением права на судебную защиту уста-

новленный УПК РСФСР запрет обжалования приговора, вынесенного Верховным судом Российской Федерации в качестве суда первой инстанции. С учетом решения Конституционного Суда в составе этого Суда была создана Кассационная палата. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. [1, 1999, ст. 2890] возможно обжалование в вышестоящий суд решения о наложении административного взыскания, вынесенного судом, что ранее, согласно Кодексу РСФСР об административных правонарушениях, не допускалось. И, наконец, по постановлению Конституционного Суда РФ от 14 марта 2002 г. [1, 2002, ст. 1178] по делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан С. С. Маленкина, Р. Н. Мартынова и С. В. Пустовалова сохранение прежнего порядка задержания и применения в качестве меры пресечения заключения под стражу — вопреки абзацу второму пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения Конституции РФ» и принятым на себя Россией обязательствам в связи с ратификацией ею Конвенции о защите прав человека и основных свобод — приводит к отказу от реализации гарантированного гл. 2 Конституции РФ механизма судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, поэтому положения этих статей и новый порядок введения в действие части второй статьи 29 УПК РФ от 18 декабря 2001 г., установленный Федеральным законом от 18 декабря 2001 г. «О введении в действие УПК РФ», признаны не соответствующими Конституции РФ.

Как известно, законодатель вправе вводить ограничения прав и свобод граждан только в указанных Конституцией РФ целях (ч. 3 ст. 55). Конституционным Судом РФ сформулированы дополнительные требования, соблюдение которых обязательно для законодателя при ограничении прав и свобод граждан: такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям, а предписания федерального закона, вводящие такого рода ограничения, не могут быть неопределенными и неясными, открывающими дорогу произволу.

Надо отметить, что решения Конституционного Суда РФ по осуществлению конституционных прав граждан на судебную защиту и на правосудие послужили конституционному развитию в этой сфере в отсутствие нового процессуального законодательства. Положительная оценка этой деятельности Конституционного Суда гражданами, получившими защиту своих конституционных прав от

неправомерных ограничений, связанных с осуществлением, прежде всего, уголовного преследования, сопровождалась, между тем, острой критикой со стороны некоторых представителей правоохранительной системы. Некоторые из них характеризовали вклад конституционного правосудия в решение проблем судопроизводства как негативное правотворчество, ревизию уголовно-процессуального права, дестабилизацию его системы, «тихую революцию», осуществляемую вопреки логике, здравому смыслу и защите интересов общества, как вторжение в действующий УПК и в компетенцию законодателя и т.д.

Точку в этом споре поставил Президент Российской Федерации В. В. Путин. Выступая 1 ноября 2001 г. на торжественном заседании, посвященном 10-летию начала работы Конституционного Суда Российской Федерации, он сказал, что «рассмотрение жалоб граждан — очень важная функция Конституционного Суда. Может быть, самая важная. За защитой своих прав в высший конституционный орган страны могут обращаться все граждане России. За 10 лет Конституционным Судом принято немало решений по жалобам граждан. Отстаиваются трудовые и социальные права, права граждан на частную собственность, на защиту от неправомерного вмешательства государства в их жизнь» [2].

После многих лет кропотливого и нелегкого труда ученых-юристов, практических работников и законодателей с 1 июля 2002 г. начинает свою жизнь новый УПК РФ. Этот законодательный акт будет действовать в самой острой сфере регулирования общественных отношений — в сфере борьбы с преступностью, осуществления правосудия по уголовным делам, охраны прав, свобод, интересов личности, а также защиты иных не менее значимых социальных, политических, экономических, культурных ценностей.

При его подготовке и принятии были в полной мере учтены и решения Конституционного Суда РФ по защите прав и свобод граждан судебными органами.

В заключение, хотел бы напомнить слова В. В. Путина на III Съезде судей РФ в ноябре 2000 г.: «... суд влияет на все стороны жизни общества. Его компетенция распространяется на все, без исключения, дела государства. На все, что касается прав и свобод и интересов рядового гражданина. Поэтому мы хотим, чтобы наш суд был “скорым, правым и справедливым”».

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 28. Ст. 3393, 3394; № 51. Ст. 6341; 1999. № 4. Ст. 602; № 23. Ст. 2890; 2000. № 5. Ст. 611; № 27. Ст. 2882; 2002. № 12. Ст. 1178.

2. Выступление Президента РФ В. В. Путина // Журнал российского права. № 12. 2001. С. 1–2.

Статья опубликована в сборнике «Судебно-правовая реформа и проблемы реализации новых законодательных актов: доклады и тезисы республиканской научно-практической конференции». Улан-Удэ. 2002 г.

О ЕДИНСТВЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА И ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИИ

В последнее время о едином конституционно-правовом пространстве, о едином правовом пространстве, о едином конституционном поле стали говорить и писать чаще. Эти выражения стали расхожими. В основном их употребляют политики, депутаты и журналисты. А что такое единое правовое пространство? Какой смысл вкладывается в данное понятие? Как его соотносить с принципами федерализма? Эти и другие вопросы, связанные с верховенством федеральной Конституции, федерального закона, федеративными отношениями вообще требуют изучения и научного осмысления. Одни говорят, что единое правовое пространство — это действие единых, общих норм права на определенной территории [1]. Другие полагают: «под правовым пространством Российской Федерации следует понимать всю совокупность норм правовой системы Российской Федерации, действующих на ее территории» [2].

По мнению Л. В. Лазарева, «единство конституционного пространства в его непротиворечивости, согласованности, построении на единых основах конституционного строя, единых конституционных принципах. Такая согласованность далеко не всегда обеспечивается конституциями, уставами субъектов Федерации» [3].

В свое время, еще в 1996 г., Ю. А. Тихомиров обращал внимание на необходимость правильного и соразмерного использования понятий и терминов. По его мнению, например, понятие «правовое пространство» применяется в равной мере и для обозначения объема и пределов действия тех или иных правовых актов, договоров во внутрифедеральных отношениях, в отношениях между государствами внутри СНГ или Совета Европы.

Известно и понятие «территориального» и «экстерриториального» действия права. Но реальная «плотность» и многослойность регулирования отражается в этих и иных понятиях не лучшим образом, и подчас возникают путаница, ошибки и юридические противоречия [4, с. 7]. Для обозначения границ действия разных правовых комплексов и вводимых ими юридических терминов Ю. А. Тихомиров предлагал использовать следующие понятия: а) для правовых семей — «зоны правового влияния»; б) для правовых массивов в рамках межгосударственных отношений — «правовое пространство»; в) для правовых систем в рамках федерации — «государ-

ственно-правовая территория» [4, с. 7]. В научной юридической литературе понятие единого правового пространства мало разработано. Только недавно издательство Московского университета выпустило монографию И. Н. Барцица «Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики». В рецензии А. Д. Керимова говорится, что монография И. Н. Барцица восполняет известный пробел в отечественном правоведении, старательно избегавшем использование самого понятия «пространство». Это предопределило не только актуальность и значимость исследования, но и то обстоятельство, что рецензируемая книга задает направление дальнейшей разработке поставленных в ней проблем [5].

В монографии раскрывается содержание понятия «правовое пространство», исследуется система правового пространства России, его признаки. По И. Н. Барцицу «правовое пространство» представляет сферу регламентации юридическими нормами моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в границах территории данного государства и конкретного исторического времени [6, с. 24]. Рассматривая правовое пространство РФ как целостный государственно-правовой феномен, И. Н. Барциц рассматривает в его структуре несколько уровней:

- правовое пространство РФ как единого федеративного государства;

- правовое пространство региона (в данном случае регион не сводится к субъекту Федерации и понимается как совокупность субъектов Федерации выделяемых и объединяемых на основе схожести правовых регуляторов, общности проблем, возникающих при выработке и реализации правовых актов);

- правовое пространство субъекта РФ [6, с. 24].

По критерию пространственного действия правовых норм в РФ И. Н. Барциц выделяет:

- нормативные правовые акты РФ, принятые федеральными органами государственной власти, действующие на всей территории РФ;

- нормативные правовые акты РФ, принятые федеральными органами государственной власти, действующие на определенной части территории РФ (пространственно ограниченные правовые нормы);

- нормативные правовые акты субъектов РФ;

- местные акты [6, с. 25].

Он же в прошлом году выпустил еще одну монографию — «Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика», где обосновал, что конституционно-правовое пространство РФ — пространство, на которое распространяется действие принципа верховенства Конституции РФ [7].

Базисом построения единого правового пространства в нашей стране и двухуровневого законодательства являются требования Конституции РФ.

В основах конституционного строя (ст. 5 Конституции) закреплено, что РФ состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ.

Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

Конституция РФ и федеральные законы обладают верховенством на всей территории РФ (ст. 4). Конституция РФ имеет высшую юридическую силу прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15)

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).

В РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией России (ст. 17).

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции).

Единое правовое пространство, с одной стороны, является основным условием существования государства как единого целого. С другой стороны, правовое пространство не может быть абсолютно единым в федеративном государстве в силу того что в нем действуют федеральное, региональное (относящееся к региону, в состав которого входят несколько субъектов, имеющих сходные экономические, географические и территориальные проблемы, или к

федеральному округу) законодательство и законодательство субъекта Федерации, нормативные акты местных органов государственной власти (где они созданы) и органов местного самоуправления.

В РФ конституционно закреплены понятия «законодательство РФ» и «законодательство субъекта РФ». Эти понятия раскрываются в кодексах, законах путем указания перечня источников. Например, в статье 1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях закреплено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях [8].

В Трудовом кодексе РФ статья 5 «Трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права» [9] гласит: «Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами осуществляется трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда) и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: настоящим кодексом; иными федеральными законами; указами Президента РФ; постановлениями Правительства РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ; актами органов местного самоуправления и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Нормы трудового права, содержащиеся в иных законах, должны соответствовать настоящему Кодексу». Основные черты или свойства, отличительные особенности единого конституционно-правового пространства как федерального государства отражены в ее Конституции, федеральных конституционных законах, федеральных законах, постановлениях Конституционного Суда РФ и других нормативных правовых актах органов государственной власти РФ и ее субъектов.

Вообще государство с федеративным устройством — сложное государство, имеет на своей территории административно-территориальные образования, которые обладают определенной самостоятельностью (имеют территорию, органы власти, конституцию, законодательство, внешние атрибуты и т.д.). И мне представ-

ляется, что профессор В. А. Туманов был совершенно прав, когда, выступая на Международной конференции на тему «Конституционные проблемы федерализма и регионализма» в 1994 г., сказал, что современный федерализм в том виде, в котором он представлен в мире, есть результат длительного исторического развития [9]. Как бы ни различны были его пути, в ходе этого развития сложились некоторые общие принципы. Они и образуют тот обязательный комплекс, без которого нет феномена, принятого называть «федерацией». Таких принципов как минимум три: 1) равноправие субъектов федерации, прежде всего перед лицом федеральной власти; 2) верховенство федерального права (без чего не могут функционировать единые экономическая и политическая системы страны); 3) предоставление каждому гражданину федерации на территории каждого субъекта федерации тех же прав и обязанностей, что имеют граждане этого субъекта федерации (без чего невозможно свободное передвижение людей, информации, товаров и т.д.) [10].

Для Российской Федерации становление федерализма усложнено рядом причин. Ведь Российская Федерация — многонациональное государство с еще не установившимися на должном уровне федеративными отношениями, имеющее в своем составе административно-территориальные государственные образования (края, области, города федерального значения), национально-территориальные государства (республики) и национально-государственные образования (автономная область, автономные округа).

Главная задача сравнительно молодого Российского федеративного государства состоит в том, чтобы, стараясь не ущемлять интересы своих государственно-территориальных образований, вырабатывать совместно общие для всей страны правила регулирования тех или иных общественных отношений. Иными словами, создавать постепенно в разных (в географическом, территориальном, экономическом, этническом плане) субъектах единое политическое, экономическое и правовое пространство.

Первым и значительным шагом в решении этой задачи была Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» [11], принятая 12 июня 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР. Был провозглашен государственный суверенитет РСФСР на всей территории и заявлено о создании демократического правового государства. Следующим важнейшим событием явилось подписание Феде-

ративного договора от 31 марта 1992 г. [12] о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ.

По этому поводу недавно очень образно высказался один из активных участников этого исторического события (он был руководителем рабочей группы по подготовке Федеративного договора), ныне председатель Совета Ассамблеи народов России, член Совета Федерации, профессор Р. Абдулатипов: «Тогда, как и сегодня, многие считали, что Федеративный договор носит учредительный характер. Создавалось как бы новое государственное образование. Но это же абсурд — Российское государство существует уже тысячу лет. Договориться предстояло лишь по разграничению предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами Федерации. И ценность достигнутых договоренностей заключается в том, что, во-первых, мы добровольно разграничили полномочия, во-вторых, согласовали интересы каждого субъекта с Центром и, в-третьих, заложили прочную демократическую основу федеративного государства» [13].

Конституция РФ, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г., закрепила три вида субъектов: национально-государственный (республики); административно-территориальный (края, области, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург); национально-территориальный (автономная область, автономные округа). При этом она наделила административно-территориальные единицы на уровне краев и областей, городов федерального значения, национально-территориальные единицы — автономную область и округа — статусом субъектов РФ, отметив, что они во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти между собой равноправны и наряду с республиками, которые имеют свою конституцию, законодательство, имеют свои уставы и свое законодательство.

Эта Конституция была подготовлена при непосредственном участии самих субъектов Федерации. В процессе работы Конституционного совещания были устранены многие противоречия, предложены и приняты компромиссные юридические формулы.

Согласно Конституции РФ (ст. 71, 72, 73) компетенции поделены на федеральную, совместную (Федерации и субъектов) и остаточную, где субъекты Федерации обладают всей полнотой власти.

При более предметном изучении положений по разграничению предметов ведения РФ и ее субъектов вырисовывается следующее:

- конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам;
- исходя из того, что субъекты Российской Федерации находятся ближе к интересам народа или народов, проживающих на их территории, конечно, все вопросы, связанные с защитой прав человека, должны осуществляться с участием субъектов;

- проблемы разграничения государственной собственности очень важны, особенно вопросы владения, пользования и распоряжения землей, ибо, будучи ближе к земле, субъекты Федерации лучше используют ее в интересах как жителей РФ, так и ее субъектов;

- по вопросам, связанным с воспитанием, здравоохранением, образованием, наукой и др. Российская Федерация должна учитывать местные условия. Поэтому эти задачи решаются совместно с субъектами РФ. Распределение предметов ведения между РФ и ее субъектами выражает как интересы государства в целом, так и интересы субъектов. В то же время оно обеспечивает целостность России и дает широкую самостоятельность субъектам.

Рост самостоятельности регионов и сокращение полномочий федеральной власти не означают ослабления государственности, не создают угрозы единству страны. В Конституции заложены базовые принципы, гарантирующие:

- незыблемость территориальной целостности государства;
- равноправие членов Российской Федерации между собой и по отношению к федеральным органам государственной власти;

- единство основ государственного строя (соблюдение каждым регионом таких основополагающих принципов государственности, как народовластие, разделение властей, многопартийность, равные избирательные права граждан);

- свободу передвижения людей, распространения информации, перемещения товаров и денег по всей территории государства (внутренние административные границы не могут быть превращены в государственные или экономические);

- верховенство федерального законодательства;
- недопустимость действий, направленных на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации.

Как и все остальные статьи федеральной Конституции, эти принципы обязательны для выполнения органами государственной власти, местного самоуправления и гражданами в любом субъекте России. Во всем, что не противоречит этим принципам и не отнесено к компетенции РФ, субъекты свободны в своем развитии.

Статья 73 Конституции РФ определяет полномочия субъектов РФ. В данной статье указано: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» [14].

Конституция не дает перечня ведения субъектов РФ, т.к. их деятельность по регулированию общественных отношений настолько широка и разнообразна, что определить круг их вопросов просто невозможно.

Конституция предоставила всем субъектам России большие права, чем они ранее имели при советской системе власти.

Широкая передача властных полномочий в субъекты вовсе не означает, что федеральные власти устраняются от какого бы то ни было воздействия на республиканскую, областную (краевую) жизнь Российского общества. Напротив, в новых условиях остро возрастает необходимость разработки и проведения в жизнь новой стратегии Российского государства по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с учетом федеративного устройства нашей страны.

Такая задача была поставлена Президентом РФ в июне прошлого года перед специально созданной государственной комиссией. Работа комиссии еще не закончена. Есть надежда, что, наконец, будут четко и внятно разграничены полномочия всех уровней властных структур, что существенно повысит эффективность государственного управления и будет ясно, кто, за что конкретно отвечает.

Отсутствие этой ясности совершенно справедливо отмечает Т. Васильева, когда пишет, что «в настоящее время в федеральном законодательстве четко просматриваются унитаристские подходы, отказ от общепринятой трактовки федерализма как признания разнообразия, допустимости экспериментов, необходимости согласования интересов Федерации и субъектов. Фактически речь идет об

унификации законодательства субъектов Федерации. Представители регионов не могут влиять на законотворчество на общенациональном уровне, существующие механизмы и процедуры малоэффективны.

Следует признать, что многих противоречий между федеральным и региональным законодательством удалось бы избежать, если предпочтение было бы отдано традиционно федеративным методам — согласованию политики, кооперации и координации в сфере нормотворчества, должному информированию о предлагаемых решениях, а федеральные законодатели осуществляли бы более гибкую и мотивированную политику в сфере регулирования предметов совместного ведения, вводя не только нормы прямого действия, но и рамочные нормы в подлинном смысле этого слова, допускающие альтернативные варианты решений, позволяющие адаптировать общие принципы к особенностям различных регионов» [15].

Последние шаги федеральных органов власти — внесение существенных изменений в статью 13 Федеративного закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие инициативы дают основание полагать, что федеральный Центр осознает необходимость дальнейшего развития и углубления федеративных отношений. Намечается внесение изменений в бюджетные, налоговые кодексы, в законы о местном самоуправлении, о принципах разграничения полномочий, об использовании природных ресурсов, в другие федеральные законы. Это, конечно, получит поддержку в субъектах Российской Федерации, которые готовы развивать в России современный федерализм, укрепляя тем самым целостность страны.

Литература

1. Конституция РФ с комментариями для изучения и понимания / Л. Ж. Лозовский, Б. А. Райзберг. Москва, 2001. С. 93.
2. Сомов С. Единство правового пространства // Законность. 2001. № 2. С 30.
3. Лазарев Л. В. Государство и право. 1995. № 9. С. 130.
4. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. Москва, 1996. С. 7.

5. Керимов А. Д. Государство и право. 2001. № 6. С. 120–121.
6. Барциц И. Н. Правовое пространство России // Вопросы конституционной теории и практики. 2000. С. 24.
7. Барциц И. Н. Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. Москва: Изд-во РАГС, 2001. С. 24.
8. Кодекс РФ об административных правонарушениях // Российская газета. 2001. 31 дек. С. 4–15.
9. Трудовой кодекс РФ // Российская газета. 2001. 31 дек. С. 21–30.
10. Туманов В. А. Государство и право, 1994. № 3. С. 144.
11. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
12. Федеральное конституционное право России. Основные источники. Москва, 1996. С. 192–214.
13. Абдулатипов Р. Федеративный договор предотвратил распад России // Парламентская газета. 2002. 28 марта.
14. Конституция Российской Федерации. Москва: Юрайт, 2001. Ст. 73.
15. Васильева Т. Разрешение правовых коллизий между Федерацией и субъектами Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1. С. 115.

Статья опубликована в журнале «Вестник Конституционного суда Республики Татарстан». 2003. № 1.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ФЕДЕРАЛИЗМА И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Начавшиеся демократические преобразования в стране, стремление строить правовое, гражданское общество в Российском федеративном государстве, развить новые федеративные отношения, реализовать принцип разделения властей на региональном уровне явились причинами появления в субъектах Федерации конституционных, уставных судов.

В 1991 г. конституционный суд создается в Дагестане, в 1992 г. — в Башкортостане, Саха (Якутии) и Кабардино-Балкарской республике. После принятия Конституции РФ в 1993 г., где получили закрепление принципы федерализма, разделения властей, право субъектов Российской Федерации иметь самостоятельные системы государственной власти и свое законодательство, необходимость создания правовых механизмов защиты основных законов субъектов Федерации — конституций и уставов — выявилась еще острее. В ряде иных субъектов — и не только республиках — появились судебные органы конституционного контроля.

Конституционный Суд Республики Бурятия был образован в январе 1995 г., в соответствии с новой Конституцией Республики Бурятия, принятой в феврале 1994 г., в составе Председателя Суда и двух судей. С тех пор Конституционным Судом рассмотрено более 40 дел.

Признаны не соответствующими Конституции Республики Бурятия отдельные нормы 15 законов республики, 6 постановлений Верховного Совета, Народного Хурала (парламента) республики, 4 постановлений Правительства, а также Указа Президента Республики Бурятия. Разрешено 3 правовых спора о компетенции между органами государственной власти Республики Бурятия. Одно дело было связано с толкованием Конституции Республики Бурятия. По 7 обращениям были вынесены определения о прекращении дел в связи с отменой оспариваемых нормативно-правовых актов или внесением в них изменений до рассмотрения дела Судом.

Например, Народный Хурал Республики Бурятия 3 апреля 2000 г. принял Постановление «О назначении отчета Правительства Республики Бурятия о ходе реализации республиканской программы

реформирования жилищно-коммунального хозяйства Республики Бурятия». Президент Республики Бурятия, усматривая в этом нарушение установленного Конституцией Республики Бурятия разграничения компетенции между органами государственной власти Республики Бурятия, обратился с запросом в Конституционный Суд Республики Бурятия.

Конституционный Суд Республики Бурятия, руководствуясь ст. 5 Закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г., Постановлениями Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. по Алтайскому краю, от 1 февраля 1996 г. по Читинской области и от 10 декабря 1997 г. по Тамбовской области и ст. 5 Конституции Республики Бурятия признал, что Постановлением Народного Хурала нельзя расширять полномочия Народного Хурала, превращать Правительство Республики Бурятия из самостоятельного исполнительного органа государственной власти в подотчетный орган Народного Хурала и это несовместимо с принципом разделения властей и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти.

За период деятельности конституционные, уставные суды субъектов РФ рассмотрели более 300 дел, особенно много дел рассмотрено конституционными судами республик Саха (Якутия), Карелия, Коми и Уставным Судом Свердловской области. Предупреждая и разрешая споры, конституционные и уставные суды осуществляют толкование конституций и уставов, способствуют формированию оптимальных вариантов взаимоотношений органов исполнительной и законодательной властей в субъектах Российской Федерации, региональной власти и местного самоуправления.

Уставный суд города федерального значения Санкт-Петербург 3 апреля 2001 г. рассмотрел дело о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга Закона Санкт-Петербурга «О порядке назначения на должности руководителей территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга и их заместителей» по запросу губернатора Санкт-Петербурга, утверждающего, что данный Закон не соответствует Уставу Санкт-Петербурга и нарушает принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Уставный суд Санкт-Петербурга, руководствуясь ст. 10, 72, 76, 77 Конституции РФ, ст. 24 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 15, 43 Устава Санкт-Петербурга, предусматривающего участие Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в формировании высшего исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга в форме согласования только членов Правительства Санкт-Петербурга, признал данный Закон не соответствующим Уставу Санкт-Петербурга, нарушающим принцип разделения властей.

Аналогичных решений много в субъектах Российской Федерации, где имеются конституционные и уставные суды, они оказывают очень большое влияние на становление и развитие органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, их взаимодействие, разделение властей на уровне региона, разрешение споров между исполнительными и законодательными органами власти, между ними и органами местного самоуправления.

Поэтому, федеральная власть обращает на создание конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации внимание, принимает организационные, правовые меры по их дальнейшему становлению и развитию.

В декабре 1999 г. в Москве Администрация Президента РФ провела всероссийское совещание на тему «Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». На этом совещании глава Администрации Президента РФ А. С. Волошин очень справедливо отметил, что с одной стороны, должен быть безусловно соблюден принцип верховенства Конституции РФ и федерального законодательства на всей территории страны, с другой, мы должны сформировать развитую, логичную, прозрачную правовую систему в каждом субъекте РФ. Систему, учитывающую специфические особенности региона, «настроенную» на регион, способную эффективно регулировать происходящие в нем процессы.

Правовая система регионов не должна разрывать единое поле конституционного права РФ — она составляет его неотъемлемый федеральный, федеративный аспект. В решении этой непростой задачи гармонизации и сохранения единого правового пространства РФ мы с вами обязаны действовать разумно, взвешенно и согласо-

ванно. Далее он продолжил, что на его взгляд, именно конституционные, уставные суды субъектов РФ — это те критические точки, по которым проходит «передовая линия» правового федерализма. С одной стороны, наличие этих органов в системе власти республик, краев и областей является свидетельством нового этапа развития федерализма и одновременно повышения общей правовой культуры в стране. Но с другой стороны, деятельность органов регионального конституционного судопроизводства может быть, с общенациональной точки зрения, весьма противоречивой.

Конституционные и уставные суды субъектов РФ связаны предметом своей деятельности — конституцией республики, уставом края или области. Именно эти акты вы, уважаемые судьи, призваны защищать, толковать и применять. А ведь если в конституции или уставе субъекта РФ содержатся серьезные, системные «повреждения», то очевидно, что они с вашей помощью будут систематически тиражироваться и распространяться в законодательстве местного уровня.

Таким образом, вы находитесь сегодня в центре механизмов, в тех «точках региональной юридической активности», которые могут работать как на укрепление единого правового поля страны, так и, напротив, на наращивание массы законодательства, не соответствующего принципиальным конституционным требованиям. Последнее означает одно — нарушение баланса федеративных отношений, рост центробежных тенденций, разрушение единого государства. Такого, разумеется, нельзя допустить [1].

Практика работы конституционных, уставных судов, действующих в стране за прошедшие годы, показала, что тиражирования и распространения нарушений Конституции РФ и федерального законодательства с их стороны в абсолютном большинстве случаев не было, за исключением единичных случаев; наоборот конституционные, уставные суды стали выполнять функцию обеспечения соответствия регионального законодательства не только конституции, уставу субъекта, но и Конституции РФ, федеральному законодательству, решениям Конституционного Суда РФ и общепризнанным нормам международного права. Она осуществлялась путем обоснования решения суда положениями Конституции РФ, федерального законодательства, постановлений Конституционного Суда РФ и международных актов.

Если в конституциях и уставах субъектов имелись нормы, противоречащие Конституции РФ, федеральному закону, они попросту не применялись. Казалось бы, в создании и функционировании конституционных, уставных судов в субъектах должны быть заинтересованы и федеральная власть и власти субъектов, однако на протяжении уже более 9 лет после принятия Конституции РФ, более 7 лет после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации» «триумфального шествия» по созданию этих судов не видно. В чем причина?

Три года назад (в мае 2000 г.) в Комитете по конституционному законодательству Совета Федерации был проведен «круглый стол» по теме: «О совершенствовании законодательства о Конституционном Суде Российской Федерации, о конституционных и уставных судах субъектов Российской Федерации». В 2001 г. при участии Председателя Конституционного Суда РФ М. В. Баглая председатели и судьи конституционных и уставных судов субъектов РФ встречались с Д. Н. Козаком — заместителем главы Администрации Президента РФ, который под руководством Президента России В. В. Путина и с участием депутатов Федерального Собрания «двигает» вперед судебно-правовую реформу в стране. Мы ему подробно рассказывали о существующих проблемах по формированию и функционированию конституционных, уставных судов субъектов РФ.

Надо отметить, что наши встречи не прошли даром, многие предложения о совершенствовании федерального законодательства о конституционных и уставных судах были приняты федеральными органами власти. В декабрьских (2001 г.) федеральных законах по судебной реформе и вступившему в силу в марте 2002 г. Федеральному закону «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» федеральное законодательство о конституционных и уставных судах субъектов РФ немало продвинулось вперед.

Вместе с тем проблема формирования конституционных, уставных судов субъектов РФ остается нерешенной до конца. Во многих субъектах до сих пор не создана правовая база для организации судов, хотя в конституциях, уставах 56 субъектов РФ предусмотрено образование этих судов. Одной из причин этого является то, что правовая норма статьи 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» о создании конституционных, уставных судов субъектов РФ носит рекомендательный, а не императивный характер.

Сохраняется неопределенность в вопросе о компетенции конституционных, уставных судов, не разграничены полномочия между ними и вновь создаваемыми административными судами, судами общей юрисдикции.

Не отработан механизм исполнения решений конституционных и уставных судов субъектов РФ, не решен вопрос, должны ли законодательные органы субъектов РФ после решения суда отменять свои решения или они считаются утратившими силу со дня оглашения или опубликования, здесь нет единого мнения, требуется ввести институт обжалования решений конституционных и уставных судов субъектов РФ и др.

В силу этих и других причин назрела необходимость разработки и принятия Федерального закона «Об основах конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации».

О необходимости принятия данного Федерального закона, о том, какие вопросы требуют решения на федеральном уровне и других проблемах создания и деятельности конституционных и уставных судов субъектов РФ шла речь на круглом столе, состоявшемся 28 июня 2002 г. в Комитете по конституционному законодательству Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Здесь были высказаны предложения:

- с учетом опыта деятельности конституционных судов земель Германии, часть судей конституционных, уставных судов в субъектах РФ избирать на непостоянной основе, т.е. на общественных началах;

- расширить круг субъектов, которые могут обращаться в конституционные, уставные суды;

- добавить к полномочиям конституционных, уставных судов рассмотрение дел о соответствии законов субъектов Российской Федерации не только конституции, уставу субъекта, но и федеральному закону;

- предоставить Конституционному Суду Российской Федерации право отмены решений конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими по вопросам совместного ведения;

- ввести предварительный конституционный контроль отдельных законов субъектов Российской Федерации, (например, о внесении поправок в конституции и уставы субъектов Российской Федерации), как во Франции и ряде других зарубежных стран;

– отдать часть полномочий Конституционного Суда Российской Федерации конституционным, уставным судам о существующих проблемах по формированию и функционированию конституционных, уставных судов субъектов РФ.

Заслуживают поддержки предложения Председателя Уставного суда г. Санкт-Петербурга, профессора Н. М. Кропачева о необходимости принятия Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”», в соответствии с которым Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» был бы дополнен новым разделом «Основы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации». Может быть изменено и само наименование Закона, например: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации и об основах конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации» [2, 77]. Он же предлагает включить в компетенцию конституционных, уставных судов дела о соответствии конституции, уставу субъекта Российской Федерации нормативных договоров (соглашений), заключенных с иными субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также по спорам о компетенции между органами государственной власти одного субъекта Российской Федерации. Дополнить этот перечень делами по спорам о разграничении компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, расположенными в границах этого субъекта [2, с. 17].

Вполне разделяю мнение судьи Конституционного Суда Республики Карелия А. Киннера: «Признавать закон или иной нормативный акт не соответствующим требованиям Конституции в процессе гражданского судопроизводства нельзя, так как его нормы рассчитаны на разрешение индивидуального спора» [3].

Права, конечно, А. Павлушина, когда обосновывает, что невозможно сохранение абстрактного нормоконтроля в рамках гражданского судопроизводства. Для осуществления контроля за содержанием законодательства специально создано конституционное судопроизводство, что наиболее предпочтительным вариантом было бы осуществление абстрактного нормоконтроля только специальными судами — Конституционным Судом Российской Федерации, кон-

ституционными (уставными) судами субъектов Федерации [4]. Конечно, только федеральным законом «Об основах конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации» или внесением изменений в Федеральные конституционные законы «О судебной системе в Российской Федерации» и «О Конституционном Суде Российской Федерации» можно разрешить имеющийся научный спор по разграничению полномочий между конституционными, уставными судами, судами общей юрисдикции и вновь создаваемыми административными судами в Российской Федерации.

Эти предложения требуют предварительного изучения и учета в ходе проводящегося второго этапа судебной реформы (2001–2006 гг.), при создании в стране системы административных судов и при новом подходе к разграничению полномочий между Федерацией и ее субъектами. Конечно, при этом надо учесть, что уже принят ГПК РФ, его глава 24 [5] специально регулирует вопросы производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в их части. По данному вопросу 20 января 2003 г. принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ» [6].

Литература

1. Вступительное слово Руководителя Администрации Президента Российской Федерации А. С. Волошина // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. Е. Заславского. Москва: Формула права, 2000. С. 5–6.
2. Вестник Уставного Суда г. Санкт-Петербурга № 1.2002. С. 77
3. Киннер А. Конституционное судопроизводство нуждается в унификации // Российская юстиция. 1999. № 8. С. 20.
4. Павлушина А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 17.
5. ГПК РФ. Москва: ЛексЭст, 2003. С. 128–130.
6. Российская юстиция. 2003. № 3. С. 7477.

Статья опубликована в сборнике статей «Конституционная юстиция в Российской Федерации». Екатеринбург, 2003.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) И ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ С ОРГАНАМИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Теория разделения властей со времен ее основания прошла большой путь в своем развитии. В настоящее время принцип разделения государственной власти закреплен в основных законах — конституциях большинства стран мира. Надо отметить, что на практике, в реальной жизни, разделение государственной власти не означает изоляции государственных органов друг от друга, наоборот, результативность, эффективность работы органов власти, выполнение поставленных задач по политическому, правовому и социально-экономическому развитию общества, государства может быть достигнута только при тесном взаимодействии ветвей власти в различных формах. И конечно, способы разделения государственной власти в каждом из государств имеют свои особенности и поэтому принципы и формы взаимодействия властей зависят от комплекса многих факторов — исторических, политических, правовых, социально-экономических и национальных особенностей.

Формулировка «обладают всей полнотой государственной власти», употребленная в ст. 73 Конституции Российской Федерации, скорее носит декларативный характер. Если субъекты Федерации могут самостоятельно осуществлять полномочия судебной власти, то только через суды, которые не входят в федеральную судебную систему. Ими являются конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, хотя и они включены в состав единой судебной системы России (ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»), а также мировые судьи, избираемые субъектами Федерации. Мировые судьи фактически тоже входят в единую судебную систему, поскольку законность и обоснованность приговоров и решений мировых судей проверяют районные (федеральные) суды, финансирование социальных выплат мировым судьям идет из федерального бюджета, а содержание аппарата, помещений и др. расходы идут из бюджета субъекта Российской Федерации.

Поскольку разделение властей согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Ос-

новного Закона) Алтайского края является одной из основ конституционного строя не только федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах Федерации, в ст. 5 Конституции Республики Бурятия, принятой еще 22 февраля 1994 г. [1] (в редакции 30.12.03 г.), было закреплено, что «Государственная власть в Республике Бурятия едина и осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Республика Бурятия самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти Республики Бурятия согласно основам конституционного строя Республики Бурятия и Российской Федерации. Государственную власть в Республике Бурятия осуществляют Президент Республики Бурятия, Народный Хурал Республики Бурятия, Правительство Республики Бурятия, суды Республики Бурятия.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Республики Бурятия и их взаимодействие устанавливаются федеральными законами, Конституцией Республики Бурятия и законами Республики Бурятия».

Рассматривая нормы Конституции Республики Бурятия и республиканского законодательства, можно выделить, в первую очередь, следующие направления взаимодействия законодательной и судебной ветвей государственной власти в республике: законодательная власть в лице Народного Хурала (парламента) Республики Бурятия создала нормативно-правовую базу для организации и функционирования Конституционного Суда Республики Бурятия, порядка избрания и деятельности мировых судей в Республике Бурятия, о назначении и досрочном прекращении полномочий представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Бурятия; Народный Хурал (парламент) Республики Бурятия назначает представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей Республики Бурятия; Конституционный, Верховный и Арбитражный суды Республики Бурятия обладают правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения; осуществление Конституционным Судом Республики Бурятия функции по защите конституционного строя Республики Бурятия:

а) проверка Конституционным Судом соответствия Конституции Республики Бурятия законов Республики Бурятия;

б) проверки Конституционным Судом соответствия Конституции Республики Бурятия иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления в Республике Бурятия, межреспубликанских, межрегиональных договоров и соглашений по запросам законодательной власти — Народного Хурала Республики Бурятия, депутата Народного Хурала Республики Бурятия; решение Конституционным Судом Республики Бурятия споров о компетенции:

а) между органами государственной власти Республики Бурятия; между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Республике Бурятия;

б) толкование Конституционным Судом по запросам Народного Хурала Республики Бурятия Конституции Республики Бурятия; участие законодательного органа — Народного Хурала Республики Бурятия в формировании состава Конституционного Суда Республики Бурятия и назначении мировых судей; участие судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда Республики Бурятия в заседаниях Народного Хурала Республики Бурятия; обращение Конституционного Суда Республики Бурятия с посланием к Народному Хуралу Республики Бурятия в соответствии со ст. 86, п. «м» Конституции Республики Бурятия; обязывающая сила решений Конституционного Суда Республики Бурятия для Народного Хурала Республики Бурятия; участие руководителей Народного Хурала Республики Бурятия на конференциях судейского сообщества Республики Бурятия; утверждение бюджета Конституционного Суда Республики Бурятия в Законе о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

На основе Конституции Республики Бурятия, республиканского законодательства и практики деятельности судебной власти и Президента Республики Бурятия в республике выделяются следующие направления их взаимодействия: проверка Конституционным Судом Республики Бурятия законов, подписанных и опубликованных Президентом Республики Бурятия, а также договоров и соглашений, заключенных Президентом Республики Бурятия; проверка Конституционным Судом Республики Бурятия по запросам Президента нормативных актов Народного Хурала Республики Бурятия; также заключенных ими договоров и соглашений; проверка судами общей юрисдикции и арбитражными судами распоряжений Президента

индивидуального характера; разрешение Конституционным Судом Республики Бурятия споров о компетенции между Президентом и иными органами власти и также органами местного самоуправления; участие Конституционного Суда Республики Бурятия в принятии присяги Президентом Республики Бурятия в порядке ст. 73 Конституции Республики Бурятия; толкование Конституционным Судом Республики Бурятия по запросам Президента Конституции Республики Бурятия; участие Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда республики в выражении недоверия Президенту Республики Бурятия Народным Хуралом Республики Бурятия; участие Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда республики в отрешении Президента Республики Бурятия от должности Президентом Российской Федерации; участие Президента Республики Бурятия в назначении судей Конституционного Суда Республики Бурятия, мировых судей, представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Бурятия; участие Президента Республики Бурятия в конференциях судейского сообщества республики; награждение судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда государственными наградами Республики Бурятия, присвоение им почетных званий Республики Бурятия; представление судей Конституционного Суда Республики Бурятия к почетным званиям и государственным наградам Российской Федерации.

Во исполнение требований Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Бурятия, федеральных конституционных законов, федеральных законов и в целях обеспечения законности в деятельности государственной власти Республики Бурятия органы судебной власти взаимодействуют с органами исполнительной власти, осуществляя судебный контроль по указанным направлениям: Конституционный контроль за соответствием Конституции Республики Бурятия нормативных правовых актов Правительства Республики Бурятия.

Контроль судов общей юрисдикции за законностью решений и действий органов исполнительной власти Республики Бурятия и их должностных лиц в отношении граждан, общественных объединений, иных негосударственных организаций по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом.

Контроль Арбитражного суда Республики Бурятия за законностью ненормативных актов органов исполнительной власти, затрагивающих интересы граждан и организаций в сфере предпринимательской деятельности.

Если конституционный (уставный) суд субъекта Федерации не вызывает больших проблем с финансированием и обеспечением его кадрами и помещением, то вопросы обеспечения мировых судей материальными и финансовыми ресурсами, в т.ч. средствами оргтехники, служебными зданиями вызывают много нареканий с их стороны в адрес исполнительных органов власти в субъектах Российской Федерации, в т.ч. и в Республике Бурятия. Для того, чтобы в назначении мировых судей принимали участие не только законодательная, но и исполнительная власть, в Конституции Республики Бурятия было закреплено, что Президент Республики Бурятия представляет кандидатуру для назначения на должность мирового судьи в Народный Хурал Республики Бурятия, хотя в Федеральном законе «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. (ст. 6) [2] указано, что мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ.

В Республике Бурятия закон «О мировых судьях в Республике Бурятия» [3] был принят Народным Хуралом Республики Бурятия 24 августа 1999 г., одним из первых в Российской Федерации. Данным Законом был установлен порядок назначения и деятельности мировых судей в Республике Бурятия. Мировым судьей в Республике Бурятия может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее лет, не совершивший порочащих поступков, сдавший квалификационный экзамен, не имеющий согласно федеральному законодательству заболеваний, препятствующих назначению на должность, и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей Республики Бурятия.

От сдачи квалификационного экзамена и представления рекомендации квалификационной коллегии судей освобождаются лица, имеющие стаж работы в должности судьи федерального суда не менее пяти лет.

Закон устанавливает ограничения для мировых судей. Мировой судья не вправе быть депутатом Народного Хурала Республики Бурятия, депутатом представительного органа местного самоуправления в Республике Бурятия, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности мирового судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Мировые судьи назначаются на должность Народным Хуралом Республики Бурятия по представлению Президента Республики Бурятия на основании представления Председателя Верховного суда Республики Бурятия с приложением решения квалификационной коллегии судей.

В случае отклонения представленной кандидатуры на должность мирового судьи квалификационная коллегия судей имеет право при наличии повторного заявления кандидата, рассмотрев основания отклонения, принять решение о рекомендации для назначения кандидата на должность мирового судьи, но не ранее чем через год после отклонения представленной кандидатуры на должность мирового судьи.

Мировой судья назначается на должность впервые сроком на 3 года. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения на данную должность. При повторном и последующих назначениях на должность мирового судьи мировой судья назначается сроком на пять лет. Аппарат мирового судьи обеспечивает его работу. Структура и штатное расписание аппарата мирового судьи утверждаются Правительством Республики Бурятия.

Работники аппарата мирового судьи являются государственными служащими Республики Бурятия. Права, обязанности указанных работников, а также порядок прохождения ими государственной службы устанавливаются нормативными правовыми актами Республики Бурятия о государственной службе.

Должностные оклады работников аппарата и технического персонала мирового судьи устанавливаются на уровне должностных окладов аналогичных категорий работников аппаратов и технического персонала органов исполнительной власти Республики Бурятия.

Работникам аппарата мирового судьи могут быть присвоены классные чины и другие специальные звания в соответствии с действующим законодательством о государственной службе.

В зале судебных заседаний мировых судей помещаются Государственный флаг Российской Федерации и Государственный флаг Республики Бурятия, изображения Государственного герба Российской Федерации и Государственного герба Республики Бурятия.

При осуществлении правосудия мировые судьи облачаются в мантии. Мировым судьям, в том числе пребывающим в отставке, выдаются удостоверения в порядке, установленном законом Республики Бурятия.

В соответствии с федеральным законодательством финансирование расходов на заработную плату мировых судей и социальные выплаты, предусмотренные для судей федеральными законами, осуществляются из федерального бюджета. Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей и финансирование расходов на содержание работников аппарата мировых судей осуществляются из республиканского бюджета. На основании Федерального закона от 29 декабря 1999 г. [4] «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (в редакции ФЗ от 12.02.2001 г. № 6-ФЗ, от 09.07.2002 г. № 80-ФЗ), с учетом предложений Народного Хурала Республики Бурятия, согласованных с Верховным Судом Российской Федерации, в Республике Бурятия было определено число судей — 46 мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков.

3 апреля 2000 г. Народным Хуралом Республики Бурятия был принят республиканский закон «Об общем количестве судебных участков и числе мировых судей в Республике Бурятия» [5], этим Законом было создано на территории Республики Бурятия 46 судебных участков и утверждены их границы.

Распоряжением Президента Республики Бурятия от 18 августа 2003 г. № 711-Р установлена смета расходов на денежное содержание работников аппарата и технического персонала мировых судей Республики Бурятия на 2003 г. Несмотря на то, что действующая судебная система России в целом построена в соответствии с принципом федерализма, до настоящего времени продолжают существовать разногласия между Российской Федерацией и ее

отдельными субъектами в отношении степени ее децентрализации.

До вступления в силу с 1 января 1997 г. Федерального конституционного закона «О судебной системе в РФ» интересы субъектов в осуществлении судебной власти практически не были представлены, не считая вопросов подбора и назначения кадров для судебных органов.

Данный Закон установил, что правосудие в РФ осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом. В этом Законе было закреплено, что в судебную систему России наряду с федеральными судами входят и суды субъектов РФ — конституционные (уставные) суды и мировые судьи. При этом мировые судьи являются судами первой инстанции по рассмотрению уголовных, гражданских и административных дел в пределах своей компетенции (ч. 1 ст. 28 Закона). Создание и упразднение должностей мировых судей и судей конституционных (уставных) судов, а также их избрание на должности осуществляется в порядке, установленном законами субъекта РФ. Субъекты России, кроме того, наделяются правом совместно с Федерацией определять полномочия и порядок деятельности мировых судов. Таким образом, в России законодательно было оформлено создание судебной системы субъектов РФ. Субъекты Федерации в лице мировых судей получили значительную долю судебной власти, так как достаточно большое количество уголовных, гражданских и административных дел рассматриваются мировыми судьями. Например, мировые судьи в Республике Бурятия (их 46) за 2003 г. рассмотрели около 30 тыс. гражданских дел, более 2,4 тыс. уголовных дел и более 20 тыс. административных дел.

Нагрузка по рассмотрению уголовных, гражданских и административных дел мировыми судьями ежегодно возрастает, а количество дел, рассматриваемых районными судами, наоборот, уменьшается. Увеличения количества мировых судей не предусматривается. Между тем, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805 [6] «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2002–2006 гг.» ежегодно увеличивается штатная численность судей районных судов. Крайне необходимо, наряду с увеличением штатов судов общей юрисдик-

ции и арбитражных судов увеличить общее число мировых судей и соответственно количество судебных участков в субъектах РФ, в т.ч. и в Республике Бурятия. Об этом свидетельствуют тревожные сигналы из других субъектов. Например, А. Даньшин пишет: «В 2002 г. удельный вес судебных дел и материалов, разрешенных мировыми судьями Курской области, составил 61,5 процента от всех дел, рассмотренных судами общей юрисдикции.

Мировыми судьями рассмотрено 49 297 дел всех категорий, федеральными — 30 827. При этом следует учесть, что деятельность мировой юстиции в прошлом году обеспечивали 59 судей, а федерального уровня — 115 судей.

Эти данные ко всему прочему убедительно свидетельствуют о значимости мировой юстиции в судебной системе.

О том, что нагрузки на мировых судей запредельные, мы говорим уже второй год. Скажем, в нашей области мировыми судьями рассматривается в год не менее трети уголовных, двух третей гражданских дел и около 95 процентов административных материалов. И не случайно большинство мировых судей работают без выходных, засиживаясь на участках до позднего вечера.

В конце 2002 — начале 2003 г. у нас появилась надежда на внесение необходимых изменений в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации». В предложенных поправках предусматривалось расширение количества судебных участков в субъектах Российской Федерации из расчета на один участок 15 тысяч жителей, а не 25, как сейчас. Поправки к тому закону давно направлены в Государственную Думу. Но мы так и не знаем, где застрял этот важный документ, и не уверены, будет ли он рассмотрен нашими парламентариями уже в новом составе в начале нынешнего года» [7].

Сегодня можно констатировать, что совместными усилиями органов законодательной и исполнительной власти, органов судебного сообщества и управления Судебного департамента удалось в целом справиться со многими проблемами, связанными с размещением мировых судей и их материально-техническим обеспечением. Однако жизнь не стоит на месте. Она выдвигает новые требования, для удовлетворения которых приходится прилагать немалые усилия.

До сих пор остаются неурегулированными такие сферы жизни мировых судов, как порядок выделения денежных средств на реше-

ние жилищных проблем судей и работников аппарата судов; соотношение должностей госслужащих, обеспечивающих работу судов разных уровней по оплате их труда; обеспечение судебных участков приставами по поддержанию установленного порядка при проведении судебных заседаний; оплата труда адвокатов, назначаемых мировыми судьями при рассмотрении уголовных и гражданских дел; обеспечение безопасности судей и судебных участков от возможных преступных посягательств, техническая укрепленность помещений, их пожарная безопасность.

С учетом этих обстоятельств следует внести соответствующие дополнения в федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России», рассчитанную до 2006 г. В программу необходимо ввести раздел по обеспечению безопасности деятельности судов и судей, в том числе и мировых, в нее должны быть включены положения об увеличении численности мировых судей и введении должностей их помощников, а также предоставлении мировым судьям средств на приобретение жилья.

Многими считается, что система органов государственной власти субъекта РФ может быть целостной и реально соответствующей принципу разделения властей при наличии конституционного (уставного) суда.

Поэтому в отдельных субъектах, особенно в республиках, фактом российской судебной системы стало создание конституционных (уставных) судов, предметно связанных с Конституционным Судом РФ обеспечением конституционной законности в субъекте Российской Федерации.

Республика Бурятия в числе первых в Российской Федерации создала специализированный орган судебного конституционного контроля — Конституционный Суд. Этот орган был учрежден в республике в 1995 г. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия определяются Конституцией Республики Бурятия и Законом «О Конституционном Суде Республики Бурятия» от 25 октября 1994 г. [8].

Ежегодно Народным Хуралом Республики Бурятия при утверждении бюджета республики выделяются необходимые финансовые средства для Конституционного Суда Республики Бурятия. На 2004 г. в бюджете заложено на расходы Конституционного Суда 2804 тыс. руб.

Право субъектов Федерации на создание своих органов государственной власти вытекает из их конституционного статуса. Конституция Российской Федерации признает самостоятельность субъектов Федерации в определении ими своей системы органов государственной власти. Субъекты Российской Федерации, основываясь на положениях ст. 72, 73 и 77 Конституции Российской Федерации, вправе в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в этой области в рамках конституционных требований, а также федеральных законов. К таким федеральным законам относится, в частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который в ст. 2, посвященной системе органов государственной власти субъекта Федерации, устанавливает, что систему составляют не только законодательный (представительный) орган государственной власти и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, но и иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, а в ст. 8 указано, что законодательный (представительный) орган субъекта РФ назначает (избирает) судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ. В свою очередь, Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях сформулировал ряд правовых позиций по вопросу об организации и деятельности государственной власти субъектов Федерации, которыми должны руководствоваться субъекты Федерации.

Функционирование конституционных (уставных) судов субъектов РФ должно быть актуально с позиции интересов Федерации в целом. Если конституционные (уставные) суды были бы созданы во всех субъектах РФ, то это значительно способствовало бы повышению авторитета федеральной власти в целом и федерального Конституционного Суда в особенности.

Своевременное учреждение Конституционного Суда в Республике Бурятия было актуальным и его деятельность является важным фактором развития государственности республики, федеративных отношений в стране, реального воплощения в жизнь принципов разделения и взаимодействия властей в республике.

Литература

1. Конституция Республики Бурятия. Улан-Удэ, 2004. С. 3.
2. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.
3. Закон Республики Бурятия «О мировых судьях в Республике Бурятия» // Газета «Бурятия». 2003. № 244. 27 дек.
4. Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. Ч. 1, № 1. Ст. 1.
5. Закон Республики Бурятия «Об общем количестве судебных участков и числе мировых судей в Республике Бурятия» // СЗ РБ. 2000. № 7.
6. Постановление Правительства РФ от 20.11.2001 г. № 805 // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623.
7. Даньшин А. Кто защитит мирового судью // Парламентская газета. 2004. № 34. 25 февр.
8. Ведомости Народного Хурала РБ. 1995. № 2(13).

Статья опубликована в сборнике «Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России (материалы межрегиональной научно-практической конференции)». Улан-Удэ, 2004.

О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

В современных высокоразвитых зарубежных странах судебная власть, как представляется, фактически стала высшей государственной властью. Несмотря на то, что эта власть менее заметна, чем законодательная и исполнительная, она зримо и незримо руководит последними. Такое положение, как объясняют зарубежные ученые и политики, достигнуто полномочиями, которыми обладают их суды, и тем местом, которое они занимают в государственно-правовой сфере. Суды в зарубежных странах получили полномочия контролировать другие ветви власти и выносить окончательные решения по жалобам на их действия.

Надо отметить, что борьба судов, судебной власти, как и законодательной и представительной властей, за свое достойное место в государстве велась постоянно и началась она в Великобритании. Здесь уже Великая Хартия вольностей 1215 г. содержала многочисленные положения о судах и судопроизводстве. До революции XVII в. суды в Великобритании выступали за ограничение королевского абсолютизма. Главным достижением на этом пути стало принятие британским парламентом Закона (Акта) о Хабеас корпус в 1679 г., где было законодательно закреплено право издания судами приказов, защищающих британцев от произвола королевской власти.

В США в 1787 г. была принята одна из первых конституций в мире, которая предусматривала классическое разделение властей и сделала судебную власть реально независимой и авторитетной.

Раздел 2 ст. 3 Конституции США предусматривает, что «судебная власть распространяется на все дела, основанные на праве и справедливости, возникающие на основе настоящей Конституции, законов Соединенных Штатов и международных договоров, которые заключены или будут заключены от их имени, на все дела, касающиеся послов, других официальных представителей и консулов; на все дела адмиралтейства и морской юрисдикции; на споры, стороной в которых являются Соединенные Штаты; на споры между двумя и более штатами; между каким-либо штатом и гражданами другого штата, между гражданами различных штатов, между гражданами одного штата, претендующими на земли, предоставляемыми другими штатами, и между штатом или гражданами одного и иностранными государствами, гражданами или подданными.

По всем делам, касающимся послов, других официальных представителей и консулов, а также по тем, в которых штат является стороной, Верховный суд наделяется первоначальной юрисдикцией. По всем другим упомянутым выше делам Верховный суд наделяется апелляционной юрисдикцией по вопросам как права, так и факта, с такими исключениями и по таким правилам, какие устанавливает Конгресс» [1, с. 247].

Эта и некоторые другие формулировки Конституции США стали правовой основой для проверки судами действий других властей.

В 1803 г. по делу *Marbury v. Madison*, Верховный Суд США (главный судья Дж. Маршалл) принял решение, где было указано, что «если закон находится в противоречии с Конституцией, суд должен определить какая из этих противоречащих друг другу норм является руководящей для дела» [2]. Таким путем была сформулирована доктрина судебной проверки конституционности законов, которая была затем постепенно воспринята другими странами.

Американские суды, опираясь на Конституцию и другие законы, осуществляют исключительно жесткий контроль над другими государственными органами и учреждениями.

Полномочия по контролю над другими государственными органами и учреждениями вслед за американскими судами получили и суды других стран. Так, раздел 4 ст. 19 Основного закона Германии гласит: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд» [1, с. 134]. На основании ст. 92–94 Конституции ФРГ в этой стране образован Конституционный суд.

Многочисленные положения о судебной защите прав и частных лиц предусматривает также и Конституция Италии. Её ст. 24 гласит: «Все могут в судебном порядке действовать для защиты своих прав и законных интересов...» [1, с. 72]. В Италии также имеется Конституционный суд. Аналогичное положение с полномочиями судебной власти имеет место и во многих других зарубежных странах.

Законы общественного развития, вытекающие из теории разделения властей Ш. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, Д. Локка, подтверждают, что устойчивыми оказываются государства, в которых власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную. При этом судебная власть является той опорой, которая обеспечивает прочность государственности страны, разрешая все конфликтные ситуа-

ции, споры о праве, устраняя юридические неопределенности. Именно через суды реализуется важнейший принцип, на котором основывается правовое государство, принцип ограничения правом силы власти.

Только в правовом государстве обеспечивается верховенство закона, незыблемость основных прав и свобод человека, охрана интересов личности, взаимная ответственность государства и граждан, защита общества от произвола властей. Функционирует полноценная система сдержек и противовесов, где главную роль играет правосудие, способное разрешать конфликты и примирять законность с целесообразностью в каждом конкретном случае. Достигается реальное разделение властей.

Руководители государств, парламентов, правительств, территориальных образований, входящих в государство, и, конечно, все физические и юридические лица обращаются в суд для разрешения спорных вопросов. Таким образом, судебная власть является гарантом социального мира, правопорядка, стабильности в обществе.

Вышесказанное обуславливает необходимость обеспечения в правовом государстве независимости судей и их неприкосновенности. В определенные законом сроки должны меняться президенты, парламенты, правительства и их лидеры, но суды, как и основные законы, должны быть максимально стабильными, обеспечивая стабильность в обществе.

Задача формирования демократического правового государства, основанного на общепризнанных принципах народовластия, суверенитета, разделения властей, требует обязательного утверждения судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, осуществляющей свою компетенцию независимо от законодательной и исполнительной властей.

Вся история подтверждает, что достаточно серьезные социально-политические и экономические преобразования в любой стране неизбежно включают как обязательный элемент судебную реформу, изменение судебной системы, а также системы правоохранительных органов полиции, милиции, органов расследования, прокуратуры, призванных обеспечивать деятельность судов.

В 1864 г. в России впервые произошла судебная реформа. Были приняты законы о судостроительстве «Учреждение судебных установлений», предусматривавшее новую, внесловную судебную систе-

му, и о судопроизводстве «Устав гражданского судопроизводства», а также «Устав уголовного судопроизводства», регламентирующие новые формы отправления правосудия, основанные на принципах независимости судов, открытого, состязательного процесса с участием народных представителей.

В новейшей истории нашей страны в середине XX в. были приняты Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик от 25 декабря 1958 г. [3, 1958], а также Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. [3, 1959] и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 8 декабря 1961 г. [3, 1961], послужившие базой для последующего принятия законов о судостроительстве, уголовно-процессуальных и гражданских процессуальных кодексов союзных республик.

Конец XX в. вошел в историю как период крушения тоталитарного режима на одной шестой части планеты. Не стало Советского Союза, на его месте появилось пятнадцать новых государств, в том числе и Российская Федерация. В этих странах начались радикальные политические и экономические преобразования.

На новом этапе нашей истории, после выборов первого Президента РФ, принятия российским парламентом (тогда Верховным Советом РСФСР) Декларации о независимости России разработка проблем реформирования правосудия была поручена группе экспертов в составе С. Е. Вицина, А. М. Ларина, И. Б. Михайловской, Т. Г. Моршаковой, Р. В. Назарова, С. А. Пашина, И. Л. Петрухина, Ю. И. Стецовского под руководством народного депутата РСФСР Б. А. Золотухина. Результатом деятельности этой группы явилась Концепция судебной реформы в РСФСР, представленная Президентом РФ Б. Н. Ельциным Верховному Совету РСФСР, одобдившему данную концепцию Постановлением от 24 октября 1991 г. [4]. Эту дату и следует считать началом судебной реформы в Российской Федерации.

В Постановлении Верховного Совета РФ «О Концепции судебной реформы в РСФСР» было закреплено, что проведение судебной реформы считается необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства. В качестве важнейших направлений судебной реформы указывались:

– создание федеральной судебной системы;

- признание права каждого лица на разбирательство его дела судом присяжных в случаях, установленных законом;
- расширение возможностей обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, установление судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других мер процессуального принуждения;
- организация судопроизводства на принципах состязательности, равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого;
- дифференциация форм судопроизводства;
- совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинение их только закону, закрепление принципа их несменяемости.

В последующем основные положения Концепции судебной реформы вошли в Конституцию РФ, составив конституционную основу формирования и функционирования судебной власти новой, демократической России.

Наша Конституция содержит немало положений, касающихся контрольных полномочий судебной власти. Среди них ст. 18, где указано, что «права и свободы человека и гражданина... обеспечиваются правосудием».

Но еще более важное значение для судебной власти имеет ст. 46 Конституции. Часть 2 ст. 46 гласит: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд». Именно это положение Конституции России предоставляет высшую государственную власть судам, делает подконтрольными им государственные, местные и общественные учреждения. Полномочия по контролю за законностью действий государственных и иных учреждений предоставлены судам также нормой ч. 2 ст. 120 Конституции, которая предусматривает: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение по закону».

Основным вектором любой судебной реформы является, как известно, утверждение самостоятельной судебной власти, обеспечение независимости судей, формирование судоустройства, ориентированного на принцип доступности правосудия, а также всех видов судопроизводства (конституционного, гражданского, административного, уголовного), основанного на принципах состязательности,

равноправия сторон и диспозитивности, то есть возможностей сторон самостоятельно распоряжаться их правами.

Все это должно было быть обеспечено надлежащей законодательной базой. За прошедшие годы шла работа над созданием этой базы. Начиная с 1994 г. в стране приняты более двух десятков законов, обеспечивающих деятельность судов в Российской Федерации.

В декабре 2001 г. Государственная Дума приняла несколько важных правовых актов: Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ [5, 2001], изменения в законы «О статусе судей в Российской Федерации» [6], «О судебной системе Российской Федерации» [7] и «О Конституционном Суде Российской Федерации» [8]. Их принятие следует рассматривать не только как очередной этап судебной реформы, но и как продолжение принципиальной политической линии на разделение властей, предусмотренное Конституцией РФ. Также были приняты не менее важные законы, направленные на дальнейшее продвижение судебной реформы: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [5, 2002, 19 марта]; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [5, 2002, 5 июня]; Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» [5, 2002, 27 июля]; Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ [9, 2002, № 30]; Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ [9, 2002, № 46].

Важнейшим и первым из новых законов, непосредственно касающихся судей, стал Федеральный закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [5, 1992], изданный еще до принятия ныне действующей Конституции. В этом законе впервые в послереволюционной истории нашей страны были закреплены положения о независимости, несменяемости, неприкосновенности судей и о создании органов судейского сообщества как независимой корпорации, обеспечивающей интересы судейского корпуса и охраняющей его права. Затем в него были внесены изменения и дополнения в 1993, 1995, 1999, 2000 и 2001 гг., особенно значительные изменения были внесены в декабре 2001 г. в части упорядочения положений о несменяемости судей, занимающих руководящую должность в судах, привлечения судей к ответственности, наделе-

ния полномочиями судей разного уровня. Президент РФ В. В. Путин, выступая на 5 Всероссийском съезде судей в октябре 2000 г., сказал, что «за прошедшие годы в сфере государственного строительства, в становлении демократических институтов, в экономике буквально везде произошла серьезная подвижка, произошли серьезные изменения. Произошли они и в судебной системе. И сегодня наша задача проанализировать, какие качества эта система обрела. Что все еще мешает её развитию. Без этого невозможно двигаться дальше. Не удивительно, что проблемы судебной власти обсуждаются в обществе с особым вниманием и интересом». Далее он продолжил: «говоря о главном итоге судебной реформы, хотел бы подчеркнуть: самостоятельная судебная власть в России, несмотря на проблемы, все-таки состоялась. Мы можем и должны это констатировать. В базовых параметрах концепция судебной реформы реализована. В России сегодня действуют Конституционный Суд и уставные суды в субъектах Федерации, суды общей юрисдикции, военные и арбитражные суды. Совсем недавно мы отметили трехлетие воссоздания института судебных приставов. Пусть в нескольких регионах, но уже работает суд присяжных. К отправлению правосудия приступили 1066 мировых судей» [10].

Главной задачей судебной реформы было повысить доступ граждан к правосудию и уровень их правовой защищенности судебными органами. Если подходить с этих позиций, то по информации Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева эта цель достигнута, результаты реформы видны. Об этом свидетельствует значительное увеличение обращений граждан в суды за защитой своих прав.

Если в 1991 г. в суды поступило 1413 тыс. таких обращений, то в 2000 г. 5044 тыс. Соответственно в 3,6 раза возросло и количество рассмотренных судами гражданских дел. При этом число споров, связанных с нарушением трудовых прав граждан, увеличилось больше чем в 4 раза, жилищных почти вдвое. Были созданы возможности для обжалования решений и действий государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих конституционные права граждан, вследствие чего, например, число обращений граждан в суды за защитой своих прав от неправомερных действий должностных лиц, коллегиальных органов и органов местного самоуправления возросло с 6,6 тыс. в 1991 г. до

164,8 тыс. жалоб в 2000 г., т.е. почти в 25 раз. Появились категории дел, которых до начала судебной реформы в практике судов не было. В 2000 г. судами рассмотрено 47,4 гас. дел о защите прав потребителей, 26,5 гас. дел по нарушениям законодательства о землепользовании (прежде таких дел было немного), около 13 тыс. исков к СМИ и гражданам о защите чести и достоинства, 107,6 тыс. жалоб на нарушения налогового законодательства, 4,2 тыс. на нарушения избирательных прав и др.

Цифры не всегда отражают положительные тенденции в той или иной сфере судопроизводства. Но в данном случае об эффективности правосудия объективно свидетельствует то обстоятельство, что из 5100 тыс. гражданских дел, оконченных в 2000 г., судами удовлетворено 95,8% заявлений и жалоб граждан, что свидетельствует о высокой степени гарантированности восстановления нарушенных прав.

Сторонами обжаловано лишь 4,6% вынесенных судебных решений. Вышестоящими инстанциями отменено и изменению 2% решений районных судов и 1,2% решений областных судов. Эти пропорции сохраняются и в текущем году. Столь незначительный процент обжалования и отмены судебных решений наглядно указывает на то, что абсолютное большинство из них являются законными, обоснованными, справедливыми и не оспариваются сторонами [11].

Вместе с тем, в своем Послании Федеральному Собранию в 2001 г. Президент РФ В. В. Путин довольно резко и критически отозвался о судебной системе, заявив, что «мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать норму, которая кажется ему наиболее приемлемой».

Как результат наряду с «теневой экономикой» у нас уже формируется и своего рода «теневая юстиция». И как показывает практика граждане, потерявшие надежду добиться справедливости в суде, ищут другие, далеко не правовые «ходы» и «выходы». И подчас убеждаются, что незаконным путем имеют шанс добиться по сути часто справедливого решения. Это подрывает доверие к государству.

В этой связи в ближайшее время должны быть решены несколько задач. Среди них и вопросы, связанные со статусом судей и порядком их назначения на должность. Полагаю, что квалификационные коллегии должны включать в свой состав не только судей, но и других авторитетных членов юридического сообщества.

Кроме того, в уголовном и гражданском процессах необходимо последовательно реализовывать конституционные принципы состязательности и равноправия сторон.

В существенном совершенствовании нуждается также законодательство, регулирующее порядок исполнения судебных решений. Ведь в настоящее время на практике исполняются далеко не все решения судов» [5, 2002, 4 апр.].

Предложения Президента РФ были реализованы в ряде законов, затрагивающих статус судей, судебную систему в стране, и других законах, принятых в декабре 2001 г.

Хотя принято немало основополагающих законов, формирование правовой базы судебной реформы еще не завершено, в частности до сих пор не принят федеральный закон о судах общей юрисдикции, к которым относятся Верховный Суд РФ, высшие суды субъектов Федерации и районные (городские) суды. В отношении этих судов действует явно устаревший Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. № 976 (в ред. от 25 июля 2002 г.) «О судостроительстве РСФСР» [3, 1981].

Надо признать, что имеются и отрицательные оценки результатов судебной реформы. Например, известные ученые-юристы В. Н. Кудрявцев и С. В. Бородин пишут, что «с начала судебной реформы прошло почти 10 лет, но ощутимых результатов для граждан не видно. Более того, положение дел в судебной системе не улучшилось, а в определенных аспектах даже ухудшилось; появились новые негативные явления, которые ранее в такой мере не наблюдались: волокита, коррупция, некомпетентность, недоверие к правосудию и т.п.... Концепция, на основании которой в последние годы черепашими шагами велась работа по реформированию судов, не была, очевидно, глубоко продумана, широко, всесторонне и обстоятельно обсуждена. В результате вместо рациональной, компактной, экономически обоснованной единой системы, олицетворяющей судебную власть, в России сохраняется беспомощная, разбухшая, раздробленная, с дублирующими звеньями совокупность отдельных правоохранительных органов. Сказать, что у нас формируется предусмотренная ст. 10 Конституции Российской Федерации самостоятельная ветвь судебной власти, пока что вряд ли можно» [12, с. 21].

Отчасти они правы. Можно согласиться с их мнением о том, что «в ст. 2 Федерального конституционного закона «О судебной системе

Российской Федерации» (1996 г.) провозглашается «единство судебной системы». Однако, как видно из текста данного закона, это лишь декларация. В действительности в России три самостоятельные, не связанные между собой судебные системы: 1) Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации; 2) Верховный Суд РФ с системой нижестоящих судов общей юрисдикции; 3) Высший Арбитражный Суд с системой нижестоящих арбитражных судов. Тем самым утверждение о единстве судебной системы опровергается в самом этом Законе, никакого единства в действительности нет. К сожалению, эти три системы судов провозглашены и в Конституции РФ (Конституционный Суд РФ ст. 125; Верховный Суд РФ ст. 126; Высший Арбитражный Суд РФ ст. 127.). Думается, что составители проекта Конституции 1993 г. находились под влиянием прежней практики разобщения судебной системы и, сделав многое, не могли до конца освободиться от старых представлений. Между тем, выдвинутый в ст. 2 упомянутого Федерального конституционного закона тезис о единстве судебной системы является безусловно правильным и заслуживающим скорейшей реализации. Это вызывается рядом причин, одна из которых трудности функционирования всех трех судебных организаций, с одной стороны, разобщенных, а с другой конкурирующих между собой» [12, с. 22].

Вместе с тем, вряд ли можно согласиться с мнением В. Н. Кудрявцева и С. В. Бородина о необходимости объединения всех трех судебных систем в одну, под эгидой Верховного суда Российской Федерации, хотя есть даже соответствующий зарубежный опыт. Не всякий зарубежный опыт подходит к нашей стране, у нас своя история, свой менталитет, свои традиции и обычаи. Учитывая особое значение и специфику конституционного судопроизводства, следует признать целесообразным и оправданным сохранение Конституционного Суда РФ с его специфической юрисдикцией. Да и опыт и практика работы Конституционного Суда РФ за прошедшие годы, его решения по толкованию положений Конституции РФ, по вопросам становления и развития органов государственной власти РФ, субъектов РФ, их взаимоотношений, федеративных и национальных отношений, местному самоуправлению, защите прав и свобод граждан и др. дают основания заявить, что эти вопросы подведомственны только Конституционному Суду РФ. Толкование статей

Конституции, решение общих вопросов государственной жизни, государственного устройства, государственной власти неподвластно судам общей юрисдикции, разрешающим конкретные правовые споры.

Весьма важные выводы, характеризующие самую суть конституционного судопроизводства и его необходимость в нашей стране были сделаны Президентом РФ В. В. Путиным на торжественном заседании, посвященном 10-летию Конституционного Суда РФ. Вот его слова: «Прошедшие годы показали, насколько правильным и обоснованным было решение об учреждении в России Конституционного Суда как абсолютно нового для нас правового института. По сути дела, впервые в нашей стране появился государственный орган, способный на основе закона ограничивать и законодательную, и исполнительную власть. А подчас твердо усмирять политиков, апеллирующих к политической целесообразности, а не к нормам права. Еще не окрепшая российская власть осознанно и ответственно пошла на такое самоограничение. Считаю это особенно важным.

Второе обстоятельство, которое хотел бы сегодня подчеркнуть, касается независимости Конституционного Суда. Как записано в законе, «Конституционный Суд решает исключительно вопросы права». Сюда обращаются для разрешения многих конфликтов, в том числе между органами власти, а значит конфликтов, политических по самой своей природе. Но решаются они только правовыми средствами и в правовой форме. Конституционный Суд на деле доказал возможность независимого, основанного только на законе судопроизводства. И тем самым не просто поднял планку судейской работы, но во многом помог профессиональному становлению и укреплению других судов в стране.

Сегодня в лице Конституционного Суда мы имеем инструмент, действительно защищающий установленный нашей Конституцией демократический государственный строй, федеративное государственное устройство, единое экономическое пространство и свободу предпринимательства. И что самое главное права и свободы гражданина и человека.

Наш Конституционный Суд был безоговорочно принят в Конференцию европейских конституционных судов. Такое стало возможным только потому, что он работает на высоте стандартов этой авторитетной международной организации. И одна из высот рас-

смотрение жалоб граждан. Это очень важная функция Конституционного Суда. Может быть самая важная. За защитой своих прав в высший конституционный орган страны может обратиться любой гражданин России.

Конституционный Суд России не подменяет другие властные органы и не вторгается в их компетенцию. Он занял свое прочное и определенное место в системе федеральных органов государственной власти. С одной стороны, он независим от них, с другой может своими решениями влиять на их деятельность. В этом смысле он более высокая инстанция, какой и должен быть орган конституционного правосудия.

В общественном мнении Конституционный Суд России пользуется репутацией важнейшего и авторитетного государственного органа. При возникновении серьезных экономических, социальных и политических конфликтов люди часто апеллируют именно к этому Суду» [13].

А вот объединить, за исключением органов конституционного правосудия, все остальные суды (суды общей юрисдикции, арбитражные суды, вновь создаваемые административные суды) под единым началом Верховного Суда РФ на наш взгляд не только можно, но и нужно. Конечно, данный вопрос так быстро не решится, необходимо все тщательно продумать, придется внести изменения в Конституцию страны, а это не так-то просто.

Хотелось бы также отметить, что заслуживают всяческой поддержки предложения В. Н. Кудрявцева и С. В. Бородина, связанные с несогласованностью административно-территориального деления страны и организацией правоохранительных органов, ограничением 5–7-летним сроком работы в одной местности судьи, прокурора, следователя, необходимостью выведения следствия из разных силовых ведомств, создания единого независимого следственного органа или возвращения к институту судебного следователя, как было ранее в России. Необходимо также создание апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции, как это сделано в арбитражных судах. В то же время надо продумать, есть ли нужда иметь отдельные военные суды, военные прокуратуры, во всяком случае, нужно исключить их зависимость от Минобороны по вопросам финансирования, обеспечения жильем и другим аспектам.

Литература

1. Конституции зарубежных стран: сборник. Москва, 2001. С. 72, 134, 247.
2. Cases on Constitutional Lam. Political Roles of The Supreme Court. Homewood (LI). 1973. P. 16.
3. Ведомости Верховного Совета СССР. 1958. № 1. Ст. 12; 1959. № 1. Ст. 15; 1961. № 50. Ст. 526; 1981. № 28. Ст. 976.
4. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
5. Российская газета. 1992. 29 июля; 2001. 22 дек.; 2002. 19 марта; 2002. 4 апр.; 2002. 5 июня; 2002. 27 июля;
6. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4834.
7. Федеральный конституционный закон от 15 декабря 2001 г. № 5-ФКЗ «О внесении дополнения и изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4825.
8. Федеральный конституционный закон от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2001. Ст. 4824. С. 13
9. Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2002. № 46. Ст. 4532
10. Российская юстиция. 2001. № 1. С. 3.
11. Лебедев В. Условия для успешного завершения реформы созданы // Российская юстиция. 2001. Ст. 11. С. 7.
12. Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 21, 22.
13. Путин В. Конституционный Суд на деле доказал возможность независимого судопроизводства // Российская юстиция. 2001. Ст. 12. С. 1.

Статья опубликована в сборнике «Конституционные основы судебной власти (материалы Всероссийской научной конференции)». Москва, 2004.

ПРИЗНАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НЕДЕЙСТВУЮЩИМИ ПО НОВОМУ ГРАЖДАНСКОМУ ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Изучение норм подведомственности (ст. 22 ГПК) дает основание заключить, что со дня введения в действие нового Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации суды общей юрисдикции вправе рассматривать все дела о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, государственных образований, если эти дела в соответствии федеральным законам не отнесены к компетенции иных специализированных судов. В настоящее время к таким судам относятся федеральные Арбитражные суды, Конституционные (уставные) Суды субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 127 Конституции Российской Федерации и ст. 23–25 Федерального Конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» Арбитражные суды являются судебными органами по разрешению экономических споров и иных дел, отнесенных федеральным законодательством к их ведению.

Конституционный (уставный) Суд субъекта Российской Федерации рассматривает вопросы соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также дает толкование понижений конституции (устава) субъекта Российской Федерации (ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»).

Гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления и ли должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

По разъяснению пленума Верховного суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации» под нормативным правовым актом

понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекращались конкретные правоотношения, предусмотренных актом.

В соответствии с частью 5 статьи 251 ГПК РФ в заявлении об оспаривании нормативного правового акта должно быть указано, в частности, какие права и свободы гражданина нарушаются этим актом или его частью. Это требование в равной мере распространяется и на заявления организаций — в них также должно быть указано, какие права организации нарушаются оспариваемым нормативным правовым актом или его частью.

Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, если считают, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция, то они вправе обратиться в суд заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части.

Пленум Верховного суда Российской Федерации разъяснил, что под нарушением компетенции следует понимать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом тех отношений, которые в соответствии законом должны регламентироваться нормативными правовыми актами, издаваемыми этими лицами. В заявлении должно быть указано, в чем конкретно состоит нарушение их компетенции оспариваемым нормативным правовым актом.

Не подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации закреплена в Конституции Российской Федерации.

Как известно, в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации по запросам Президента Российской Федера-

ции, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законо-

дательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Заявления об оспаривании нормативных правовых актов подаются строго по подсудности. Верховный суд Российской Федерации (ст. 27 ГПК) в качестве суда первой инстанции рассматривает гражданские дела:

1) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания, ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации;

2) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

3) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

4) об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума;

5) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации

Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и автономных округов (ст. 26 ГПК) рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела:

1) связанные с государственной тайной;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

3) о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территории одного субъекта Российской Федерации;

4) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума.

В районные суды подается заявление об оспаривании нормативных правовых актов, не подведомственных Верховному суду Российской Федерации, Верховным судам республик и приравненных к ним судам.

Заявление направляется в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших нормативный правовой акт.

Заявление об оспаривании нормативного правового акта должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 131 ГПК и содержать дополнительно данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью.

К заявлению об оспаривании нормативного правового акта приобщается копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием, каким средством массовой информации и когда опубликован этот акт.

Подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта.

Таким образом, ГПК РФ 2002 г. четко разграничивает полномочия судов и при этом подчеркивает, что суды рассматривают только те дела, отнесенные федеральным законом к ведению этих судов. Кроме того, судья любого суда обязан отказывать в принятии заявления, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта по основаниям, указанным в заявлении.

Статья опубликована в сборнике «Вопросы правоведеия: теория и практика». Улан-Удэ, 2004.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В КОНСТИТУЦИЯХ И УСТАВАХ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Разделение властей — в праве принцип, согласно которому в демократическом и правовом государстве должны сосуществовать самостоятельные и независимые друг от друга ветви (направления) государственной власти — законодательная, исполнительная и судебная, каждая из которых осуществляется независимыми друг от друга органами.

Принцип разделения властей, отвергнутый в свое время в России после известных революционных событий начала XX в., был провозглашен в качестве одной из основ государственного строя высшим представительным, законодательным и распорядительным органом возрождающегося в новом качестве Российского государства — I Съездом народных депутатов РСФСР — в его Декларации о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г.

В ст. 13 Декларации было закреплено, что «разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства» [1].

С принятием Декларации о государственном суверенитете начинается постепенная отмена существовавших ранее советских принципов государственной власти, в острой борьбе утверждаются новые принципы, присущие цивилизованным, демократическим странам. Это происходит прежде всего через изменение действовавшей с 1978 г. Конституции РСФСР. Появилась норма, предусматривающая политический и идеологический плюрализм, введены положения, соответствующие международным стандартам о правах человека, и, наконец, в 1992 г. были приняты поправки к ст. 1 Конституции, закрепившие одну из важнейших основ конституционного строя — разделение властей.

Несмотря на провозглашенный принцип разделения властей, еще продолжала оставаться в силе норма ст. 104 Конституции, гласившая, что Съезд народных депутатов «правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации» (страна перестала называться РСФСР). Это, конечно, явно противоречило идее разделения властей. Статья 107 Конституции характеризовала Верховный Совет как постоянно дей-

ствующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти. Это также противоречило принципу разделения властей.

Конституция, по существу, не предусматривала никаких механизмов сдержек и противовесов. Президент Российской Федерации не имел права отклонить ни один закон или наложить вето на закон, принятый Верховным Советом, должен был постоянно отчитываться о выполнении принятых им и Верховным Советом различных социально-экономических программ, Съезд вправе был потребовать от Президента внеочередного доклада. Президент назначал Председателя Совета Министров и мог отправить Правительство в отставку только с согласия Верховного Совета, не имел права роспуска Съезда и Верховного Совета. В то же время Верховный Совет имел право отправить Правительство в отставку. Кроме того, Съезд мог в любое время отрешить Президента от должности.

У Российского государства и общества в то время была весьма шаткая конституционная база для проведения реформ, соответствующих новой эпохе в истории страны. Так не могло долго продолжаться, рано или поздно должна была наступить развязка политического кризиса. России нужна была новая Конституция, отвечающая целям и задачам ее обновления, возрождения и развития.

Новая Конституция, принятая народом России на референдуме 12 декабря 1993 г., позволила стране выйти из конституционного и политического кризиса, имевшего место после длительного, непримиримого противостояния законодательной и исполнительной власти. Казалось бы, Конституция 1993 г., рожденная в условиях пост-тоталитарного периода и жесткой политической борьбы, неизбежно станет весьма противоречивым документом, однако этого не случилось.

Впервые в истории России был конституционно закреплён приоритет права над государством, при этом Конституция отразила кардинальные перемены, происшедшие в жизни общества, в его экономике, политическом режиме, идеологии, государственном устройстве в ходе строительства демократического, федеративного, правового государства. Конституция провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту — обязанностью государства (ст. 2).

Кроме того, Конституция закрепила ряд принципов российской государственности: народный суверенитет (ст. 3); приоритет права,

конституционность и законность (ст. 1, 2, 15, 17, 18, 76, 90, 115 и др.); демократизм (ст. 1, 3, 32 и др.); федерализм (ст. 1, 4, 5, 11 и др.); разделение властей (ст. 10, 11); экономический (ст. 8, 9), идеологический (в том числе религиозный) и политический плюрализм (ст. 13, 14). Сама Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие (ч. 1 ст. 15). При этом никакие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя России (принципам демократической правовой государственности), закрепленным в гл. 1 (ч. 2 ст. 16).

Важнейшим принципом государственного устройства является принцип разделения властей, при котором обеспечивается сбалансированность полномочий, исключается сосредоточение всех полномочий или большей части в ведении одного органа или высшего должностного лица страны или субъекта (штата, земли) федеративного государства. При разделении властей государственная власть понимается не как единое целое, а как совокупность различных властных органов, имеющих каждый свои функции. Принцип разделения властей при этом не исключает, а наоборот, предполагает четкое взаимодействие властей, единство системы государственной власти.

В зависимости от порядка формирования органов государственной власти, распределения полномочий между ними демократические государства с республиканской формой правления делятся на президентские, парламентские, смешанные (или полупрезидентские) республики.

В нашей стране по Конституции 1993 г. складывается, скорее, смешанная форма правления, здесь сочетаются способы взаимодействия высших органов власти, характерные как для президентской, так и для парламентской республики, но с некоторым уклоном в сторону президентской республики. Президентские полномочия несколько усилены, но они не выходят за разумные пределы в сравнении с другими демократическими странами. Довольно широкие полномочия имеет судебная власть (как Конституционный Суд, так и суды общей юрисдикции), и она на должном уровне противостоит президентским полномочиям.

Статус Президента Российской Федерации по Конституции страны 1993 г., несомненно, отличается от правового положения Президента, закрепленного в 1991 г. Новая Конституция закрепляет

его назначение, полномочия и функции иначе, чем прежняя Конституция. Президент является главой государства, олицетворяет государственную власть. Он является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, призван объединять все ветви власти, способствовать их согласованному функционированию и взаимодействию. Такое свое назначение Президент реализует, не подменяя и не отодвигая ни одну из властей, не нарушая их самостоятельности и не вмешиваясь в их конституционные полномочия.

Некоторые ученые и политики считают, что по Конституции 1993 г. у Президента Российской Федерации больше полномочий, чем у его зарубежных коллег. Думается, что предоставление таких полномочий Президенту Российской Федерации в переходный период вполне оправданно. Работа парламента России в 1991–1993 гг. и деятельность Государственной Думы созыва 1993 и 1995 гг. дают основание говорить, что смешанная форма правления с усилением роли Президента Российской Федерации, введенная Конституцией 1993 г., была правильной, и это подтверждается деятельностью Президента Российской Федерации В. В. Путина и обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации за последние три-четыре года, когда реально пошли реформы в экономической, политической, судебной-правовой сферах, в вопросах федеративных отношений, когда мы в действительности наблюдаем укрепление основ государственности и повышение роли местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации установила, что субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют систему своих государственных органов в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Действие принципа разделения государственной власти по-разному сложилось в субъектах Российской Федерации, особенно в части взаимного сдерживания в отношениях между органами законодательной и исполнительной власти.

Право законодательного (представительного) органа субъекта Федерации отрешать досрочно от должности высшего должностного лица (главу исполнительной власти) субъекта Федерации не предполагает, что последний, в свою очередь, вправе прекращать полномочия законодательного (представительного) органа до окончания срока, на который он был избран, так как роспуск законода-

тельного (представительного) органа означает, что на определенное время (от 4 месяцев до 1 года) законодательная деятельность в данном субъекте Федерации полностью прекращается. Тем более в каждом субъекте Федерации существует только один постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти, и в случае его роспуска никто не может исполнять его функции. Поэтому ни о какой совместной работе исполнительной и законодательной власти при отсутствии последней не может быть и речи. Тогда единственной ветвью власти в субъекте Федерации, если нет конституционного (уставного) суда, остается власть исполнительная.

Досрочный роспуск законодательного (представительного) органа, по нашему мнению, противоречит конституционному принципу разделения властей. Именно поэтому в конституциях, уставах субъектов Федерации, в основном принятых до 2000 г., как правило, главам органов исполнительной власти не предоставлялось право роспуска законодательного органа.

Из 21 республики — в составе Российской Федерации в конституциях 15 республик высшим должностным лицам (президентам, главам республик, главам исполнительных органов власти) не было дано право роспуска законодательных (представительных) органов власти. В большинстве уставов краев и областей (за исключением Иркутской, Тюменской и ряда других) главы исполнительных органов не имели права досрочного роспуска законодательных (представительных) органов.

По Конституции Республики Бурятия в первоначальной редакции (от 22 февраля 1994 г.) полномочия Президента-Председателя Правительства Республики Бурятия, по нашему мнению, создавали необходимый баланс во взаимоотношениях с законодательной властью, хотя парламент Республики Бурятия (Народный Хурал) имел несколько больше полномочий, чем имеет в настоящее время. Президент-Председатель Правительства Республики Бурятия не имел права роспуска Народного Хурала (парламента) Республики Бурятия, назначал и освобождал всех членов Правительства с согласия Народного Хурала, образование и упразднение министерств и государственных комитетов было прерогативой Народного Хурала. Народный Хурал Республики Бурятия имел право отрешить Президента-Председателя Правительства

от должности. Народный Хурал и Президент-Председатель Правительства совместно определяли программы социально-экономического развития и утверждали их на сессии Народного Хурала Республики Бурятия.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации было предоставлено право роспуска законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации. После этого большинство субъектов внесли дополнения в свои конституции, уставы о праве роспуска законодательного органа главой исполнительной власти. Возникает вопрос, была ли необходимость инициировать возможность такого роспуска законодательного (представительного) органа со стороны Федерального центра в Федеральном законе?

В июле 2000 г. были внесены дополнения в этот же Федеральный закон, предоставляющие право роспуска законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации. Здесь, на наш взгляд, подошли более взвешенно, усложнив порядок роспуска. Сначала Президент Российской Федерации своим указом выносит предупреждение законодательному органу; если в течение трех месяцев законодательный орган не исполняет решение суда, то Президент вносит проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа в Государственную Думу. Таким образом, законодательный (представительный) орган распускается федеральным законом. Это более демократический и законный способ роспуска законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, хотя с трудом верится, что он реально осуществим на практике.

Не лучше ли отменить упрощенный порядок роспуска законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации главой его исполнительной власти, предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 1999 г. (пп. «б» п. 1 и п. 2 ст. 9), предоставив это право только Президенту Российской Федерации? Думается, что к вопросу о роспуске законодательного (пред-

ставительного) органа субъекта Российской Федерации, представляющего многотысячный корпус избирателей, нельзя подходить поверхностно. К тому же последствия роспуска законодательного органа и отрешения от должности главы исполнительной власти далеко не одинаковы. Прекращение деятельности главы исполнительной власти по собственной его инициативе или по решению законодательного органа не прерывает самой этой деятельности, поскольку отрешенное от исполнения обязанностей лицо сразу же заменяется иным лицом, временно исполняющим его обязанности. Таким образом, деятельность органов исполнительной власти в целом продолжается.

Досрочный же роспуск законодательного органа всегда приводит к перерыву его деятельности, по крайней мере на время, необходимое для проведения новых или повторных выборов.

В заключение хотелось бы отметить, что как в законодательстве, так и на практике сохраняется еще немало проблем, связанных с реализацией принципа разделения властей, которые ждут своего решения.

Литература

1. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

Статья опубликована в сборнике «Конституция как символ эпохи» / под редакцией С. А. Авакьяна. Москва, 2004. Т. 1.

О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В своем первом Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин 8 июля 2000 г. сказал, что «в демократическом обществе постоянную связь между народом и властью обеспечивают политические партии. Благодаря выборам этот важнейший инструмент получил сегодня наибольшие возможности для развития. Без партий невозможны ни проведение политики большинства, ни защита позиций меньшинства.

На фоне вековых традиций парламентаризма и многопартийности в других странах особенно заметны недостатки нашей партийной системы. Слабой власти выгодно иметь слабые партии. Ей спокойнее и комфортнее жить по правилам политического торга. Но сильная власть заинтересована в сильных соперниках. Только в условиях политической конкуренции возможен серьезный диалог о развитии нашего государства.

России необходимы партии, которые пользуются массовой поддержкой и устойчивым авторитетом. И не нужны очередные чиновничьи партии, прислоняющиеся к власти, тем более — подменяющие ее. Опыт показал, мы знаем это за последние несколько лет, что подобные образования погибают мгновенно, как только попадают из тепличных условий в конкурентную среду.

Сегодня созрела необходимость в подготовке закона о партиях и партийной деятельности, собственно говоря, по-моему, эта тема уже есть в Думе. Мне кажется, нужно над ним поработать активнее. Возможно, и кандидатов на пост главы государства должны выдвигать только общественно-политические объединения. Я понимаю, что это серьезная постановка вопроса, она требует отдельной, широкой дискуссии»[1].

С учетом положений Послания Президента России и в целях динамичного развития партийной системы в стране, особенно региональных отделений политических партий в субъектах Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации 24 июля 2002 г. внесло поправки в Федеральный закон «Об общих принци-

пах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г., предусматривающие, что не менее 50% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) — должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах.

Надо отметить, что первоначально проект закона о внесении поправок, принятый Государственной Думой 12 апреля 2002 г., был отклонен Советом Федерации с предложением о создании согласительной комиссии. Комитеты Совета Федерации обращали внимание на то, что рассматриваемый Федеральный закон не согласуется с целым рядом положений, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Так, пункт «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть первая статьи 77 Конституции Российской Федерации).

Предлагаемая поправка в статью 4 Федерального закона регулирует, по мнению комитетов, не общие принципы организации законодательных (представительных) органов власти субъектов, как это предусмотрено частью первой статьи 77 Конституции Российской Федерации, и даже не общие принципы избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (они содержатся в подпункте «к» пункта 2 статьи 5 и статье 10 Федерального закона «Об общих принципах орга-

низации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Она диктует субъектам конкретный порядок избрания их законодательных (представительных) органов.

Сегодня более чем в 30 субъектах Российской Федерации введены смешанные избирательные системы, сочетающие в себе элементы мажоритарных и пропорциональных. По мере истечения сроков, на которые были избраны законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборы нового состава депутатского корпуса проходят уже по смешанной избирательной системе. Например, в Республике Бурятия выборы депутатов Народного Хурала (парламента) Республики Бурятия по новым правилам пройдут в июне 2007 г.

Что касается органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, то в настоящее время в конституциях, уставах за ними закреплены следующие полномочия, связанные с взаимоотношениями с законодательными органами власти:

- контроль в сфере правотворчества;
- разрешение споров о компетенции между органами власти субъекта Российской Федерации;
- контроль за конституционностью деятельности политических партий и иных общественных объединений;
- разрешение конституционно-правовых споров между общественными организациями и государственными органами;
- участие в законодательном процессе.

Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на расширенном заседании Правительства Российской Федерации в сентябре 2004 г., отметил, что «система исполнительной власти в стране должна быть не просто адаптирована к работе в кризисных ситуациях, а кардинально перестроена с целью укрепления единства страны и недопущения возникновения кризисов. Мы не вправе забывать, что в своих далеко идущих планах вдохновители, организаторы и исполнители терактов стремятся к тому, чтобы дезинтегрировать страну, стремятся к распаду государства, к развалу России.

Убежден, единство страны — это главное условие победы над террором. И без такого единства достичь этой цели невозможно.

Хотел бы подробнее остановиться на этой проблеме. Прежде всего, важнейшим фактором укрепления государства считаю един-

ство системы исполнительной власти в стране. Единство, вытекающее из смысла и буквы статьи 77 Конституции Российской Федерации. Фактически речь идет о том, что по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения органы исполнительной власти в Центре и в субъектах Федерации образуют единую систему власти, а соответственно, должны работать как целостный, соподчиненный, единый организм.

Нужно признать, что такой системы власти в стране до сих пор не создано. Борьба с террором — это общегосударственная задача. Задача, для выполнения которой требуется мобилизация всех ресурсов. И очевидно, что единство действий всей исполнительной вертикали здесь должно быть обеспечено в первую очередь и безусловно.

Считаю также, что в целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России. И в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства.

В таком случае механизм формирования высшей исполнительной власти в регионах будет построен по принципам, практически идентичным принципам образования Правительства Российской Федерации. Данный порядок образования исполнительной власти базируется на общих положениях Конституции и предложен в проектах, представленных целым рядом руководителей субъектов Российской Федерации» [2].

Как известно, 11 декабря 2004 г. были внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Соответствующими федеральными законами отменены выборы высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации; введено наделение гражданами Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации» [2].

Федерации; предусмотрен роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации за несвоевременное принятие решения о наделении представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации либо ее отклонение; Президентом Российской Федерации может быть принято решение о назначении временного исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации; полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации было дополнено новым положением о том, что он обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

При этом, по нашему мнению, существенно возрастает роль конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации в сфере правотворчества исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в защите прав и свобод граждан, разрешении споров о компетенции между органами власти субъекта Российской Федерации, толковании положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации и, наконец, если возникнет необходимость, — в защите конституции (устава) субъекта от нарушения ее высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа), поскольку после нового порядка его назначения (избрания) он становится отчасти представителем федеральных органов исполнительной власти, подотчетным Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Надо признать, что изменение порядка избрания глав субъектов Российской Федерации было неоднозначно воспринято политиками, юристами и общественностью в стране. Были разные предложе-

ния, в том числе о введении данного порядка временно, сроком на 10 лет, с учетом сложившейся обстановки в стране.

Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. Поэтому права и свободы человека и гражданина являются важнейшим элементом государственной и муниципальной демократии [3].

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина занимает особое место среди конституционных принципов местного самоуправления. Это связано с тем, что права и свободы гражданина реализуются, прежде всего, на местном уровне — там, где власть наиболее тесно соприкасается с человеком, его правами и свободами.

На сегодняшний день можно констатировать, что реализация данного принципа в Республике Бурятия сталкивается с определенными трудностями. Достаточно большой объем нормативных правовых актов муниципальных образований, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, принимается с нарушением федерального и республиканского законодательства. Если обратиться к статистическим данным, то с 2000 г. только прокуратурой Республики Бурятия было оспорено в судебном порядке и опротестовано свыше 1200 нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был установлен единый подход к территориальной организации местного самоуправления, что, в свою очередь, отразилось на количестве муниципальных образований в Российской Федерации в целом и в Республике Бурятия в частности. Численное увеличение муниципалитетов неизбежно приведет к увеличению объема правовых актов, принимаемых муниципальными образованиями, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Поэтому от правоохранительных органов потребуются усиленная работа по предотвращению различного рода нарушений прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне власти.

Особая роль в этом процессе будет отведена судебным органам, в частности конституционным (уставным) судам субъектов Россий-

ской Федерации, которые по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяют соответствие основному закону субъекта Российской Федерации нормативного правового акта органов местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Таким образом, при изменении общих принципов организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и реформы местного самоуправления роль органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации значительно возрастает, так как конституционный принцип разделения властей требует их постоянного поддержания в динамичном равновесии, исключающем возможность возвышения одной ветви власти над другими и их вмешательства в дела органов местного самоуправления.

Литература

1. Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. // Российская газета. 2000. № 133. 11 июля.
2. Российская газета. 2004. № 200(3577). 14 сент.
3. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право. Москва, 2004. С. 112.

Статья опубликована в сборнике «Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы» (материалы всероссийской научно-практической конференции). Казань, 2005.

**О ПРАКТИКЕ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРА
МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ**

В соответствии со статьей 100 Конституции Республики Бурятия Конституционный Суд Республики Бурятия разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Республики Бурятия. За период своей деятельности Конституционный Суд Республики Бурятия неоднократно разрешал споры о компетенции между Президентом и Правительством Республики Бурятия, с одной стороны, и Народным Хуралом Республики Бурятия — с другой стороны, в основном по запросам Президента и Правительства Республики Бурятия.

Несколько примеров из практики Конституционного Суда Республики Бурятия. В марте 2001 г. Судом было принято решение по делу о разрешении спора между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия «О назначении отчета Правительства Республики Бурятия о ходе реализации республиканской программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства Республики Бурятия».

19 апреля 2001 г. Судом было принято решение о разрешении спора между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия «Об отчете Правительства Республики Бурятия о ходе реализации республиканской программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Республике Бурятия».

По обоим делам Конституционный Суд признал, что издание оспариваемых постановлений Народного Хурала Республики Бурятия вступает в противоречие с принципами разделения властей и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, закрепленными в статье 5 Конституции Республики Бурятия. Согласно пункту «г» части второй статьи 5 Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и статьям 74, 86 Конституции Республики Бурятия к ос-

новным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится утверждение законом программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представляемых законодательному органу высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства Республики Бурятия не является программой социально-экономического развития Республики Бурятия.

Конституцией Республики Бурятия на Правительство Республики Бурятия не возложена обязанность отчитываться перед Народным Хуралом по программам реформирования или развития отдельных отраслей экономики. Издавая постановление «О назначении отчета Правительства Республики Бурятия о ходе реализации республиканской программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства Республики Бурятия», Народный Хурал Республики Бурятия вышел за пределы своих полномочий, тем самым нарушил разграничение компетенции между органами государственной власти.

22 декабря 2003 г. было принято решение о разрешении спора между Правительством Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия «Об информации Правительства Республики Бурятия по отчету об исполнении республиканского бюджета за первое полугодие 2003 г.» (в части абзаца шестого пункта 3).

В принятом постановлении Суд указал, что Народный Хурал Республики Бурятия не вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции других органов государственной власти. А согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункту «д» статьи 74 Конституции Республики Бурятия представление бюджета и отчета о его исполнении осуществляется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Следовательно, Правительство Республики Бурятия не имеет право назначать представителя Президента Республики Бурятия при рассмотрении Народным Хуралом Республики Бурятия законопроектов по вопро-

сам республиканского бюджета и отчетов о его исполнении, поскольку это исключительная компетенция Президента Республики Бурятия.

29 декабря 2004 г. Конституционный Суд Республики Бурятия по запросу Президента Республики Бурятия вынес определение по делу проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия”».

В данном определении Конституционный Суд Республики Бурятия указал, что решение Конституционным Судом Республики Бурятия вопросов, касающихся определения срока ответа на запрос депутата Народного Хурала Республики Бурятия, установления размера ежемесячного денежного содержания депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, работающих на профессиональной постоянной (оплачиваемой) основе в Народном Хурале Республики Бурятия, выплаты районного коэффициента и процентных надбавок к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, ежемесячной доплаты к трудовой пенсии депутатам Народного Хурала Республики Бурятия, ежемесячной доплаты к трудовой пенсии председателю Народного Хурала Республики Бурятия, по существу означало бы его вторжение в компетенцию законодателя. Поэтому Судом было отказано в принятии к рассмотрению запроса Президента Республики Бурятия о проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия от 2 декабря 2004 г. № 824-III «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия”» ввиду неподведомственности поставленных в нем вопросов Конституционному Суду Республики Бурятия.

В марте и апреле 2005 г. нами было принято 2 постановления о разрешении спора между Правительством и Народным Хуралом в связи с изданием Закона Республики Бурятия «О республиканских целевых программах». В этом Законе было закреплено несколько норм, являющихся предметом спора о компетенции.

Первое: программа, срок реализации которой установлен более года, является долгосрочной.

Второе: решение о внесении изменений или долгосрочном прекращении реализации программы принимается Народным Хуралом в соответствии с действующим законодательством.

Третье: Правительство ежегодно до 1 апреля текущего года представляет Народному Хуралу отчет об использовании средств республиканского бюджета на реализацию целевых программ.

Четвертое: итоговый отчет о реализации соответствующей программы в целом представляется в Народный Хурал не позднее 1 мая года, следующего за последним годом ее реализации.

Пятое: ответственность за реализацию программ несет Правительство Республики Бурятия.

Шестое: перечень программ, утвержденных законом, представляется в Народный Хурал Республики Бурятия одновременно с проектом Закона о республиканском бюджете.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, с учетом положений ряда постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, Конституции Республики Бурятия и действующей в стране, других субъектах Российской Федерации правоприменительной практики указанные нормы Закона Республики Бурятия были Конституционным Судом Республики Бурятия признаны не соответствующими установленному Конституцией Республики Бурятия разграничению полномочий между органами государственной власти Республики Бурятия (статьи 65, 74, 86 и 93) и принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

В соответствии с решениями Конституционного Суда Республики Бурятия в указанный Закон Республики Бурятия были внесены соответствующие изменения, затем депутаты Народного Хурала Республики Бурятия обратились в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о подтверждении этих же положений Закона Конституции Российской Федерации.

Конституционным Судом Российской Федерации было отказано в рассмотрении запроса Народного Хурала в связи с тем, что положения Закона Республики Бурятия «О республиканских целевых программах», конституционность которых просит проверить Народный Хурал Республики Бурятия, к моменту его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (постановление от 30 сентября 2005 г. № 1319-III «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации») были отменены им самим (постановление от 29 сентября 2005 г. № 1277-III «О Законе Республики Бурятия “О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О рес-

публиканских целевых программах»)), они касаются полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В июле 2005 г. было принято постановление Суда по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия статьи 2 Закона Республики Бурятия «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2005–2007 гг.».

Данным постановлением было признано, что положение статьи 2 оспариваемого Закона не противоречит Конституции Республики Бурятия. При этом Судом учитывалось, что заслушивание Народным Хуралом Республики Бурятия ежегодных посланий Президента Республики Бурятия не может рассматриваться в качестве единственного варианта осуществления Народным Хуралом Республики Бурятия ежегодного контроля за выполнением программы социально-экономического развития Республики Бурятия на среднесрочную перспективу.

Народный Хурал Республики Бурятия вправе установить в законе Республики Бурятия периодичность представления Президентом Республики Бурятия отчетов о выполнении государственных программ социально-экономического развития Республики Бурятия.

Вопрос о возможности и пределах подотчетности высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации его законодательному (представительному) органу неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации. В Постановлениях от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Читинской области и от 10 декабря 1997 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области положения данных уставов о предоставлении законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер, были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку ими не устанавливается общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной. Сама по себе обязанность исполнительной власти отчетываться в установленном порядке вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон, что объясняет

необходимость соответствующего парламентского контроля за исполнением законов.

Вместе с тем из указанных Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации можно сделать вывод, что постановлением Народного Хурала (Парламента) Республики Бурятия нельзя неограниченно расширять свои полномочия, в том числе в определении форм и методов осуществляемого им контроля, что создает возможность фактического превращения Правительства из самостоятельного исполнительного органа государственной власти в подотчетный орган Народного Хурала. Это несовместимо с принципом разделения властей и принципом самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти, закрепленными в статье 5 Конституции Республики Бурятия. Таким образом, Конституционный Суд Республики Бурятия защищает конституционный принцип разделения властей и другие требования Конституции Республики Бурятия.

Конституционный Суд Республики Бурятия — не единственная составляющая механизма правовой защиты Конституции Республики Бурятия. Ответственность за ее соблюдение и охрану лежит на всех органах публичной власти и должностных лицах. Гарантом Конституции Республики Бурятия является Президент Республики Бурятия (статья 69, часть 2, Конституции Республики Бурятия). В конституционном контроле участвуют Народный Хурал, Правительство Республики Бурятия, органы местного самоуправления, судебные, прокурорские и иные органы федерального уровня в пределах своей компетенции. Вместе с тем конституционный контроль для большинства из них не основная, дополнительная функция, а нормотворческая же деятельность законодательного, исполнительного органов является объектом специального конституционного контроля — судебного. В связи с этим именно судебный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом России, конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, по мере дальнейшего движения к демократическому обществу призван занять ведущее место в правовой защите Конституции России, конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Статья опубликована в сборнике «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2006.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ЗАЩИТЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ, СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Как известно, понятие «социальное государство» появилось в ряде конституций, принятых в последнее десятилетие. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ).

Главными признаками социального государства являются: 1) социальная защищенность гражданина, обеспеченность его прав и свобод; 2) социальная направленность бюджетных расходов государства; 3) экономическая стабильность, политическое и духовное развитие.

В Послании Президента РФ в 2003 г. были поставлены задачи удвоения валового внутреннего продукта за десять лет. За последние три года среднегодовой экономический рост составил около 7%. Например «Газпром» вышел на третье место в мире по капитализации среди крупнейших корпораций мира. Переход к рыночным отношениям в экономике потребовал кардинального изменения подхода государства к предоставлению льгот во всех сферах при одновременном обеспечении государственной поддержки отдельных категорий граждан.

Что касается идеи монетизации в условиях рыночной экономики, то она вполне правильна и логична. Кроме того, надо было системе социальной защиты граждан распределить между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

Впервые взявшись за эту тему, которую упрощенно называют «монетизацией», или заменой натуральных льгот денежными компенсациями, законодатели столкнулись с необходимостью «стыков-

ки», увязки между собой большого количества уже принятых нормативных документов. По сути, весь Закон о монетизации представляет собой свод поправок в более чем полторы сотни действующих законов.

Надо отметить, что ни по одному из социальных законов, принятых за последние годы, общество не раскалывалось столь полярно: от полного одобрения до столь же полного неприятия.

Несогласные обратились в суды — от конституционных (уставных) до Конституционного Суда РФ, от районного до Верховного Суда РФ, поскольку одним из главных средств обеспечения прав граждан, закрепленных в Конституции РФ (ст. 46), включая и право на социальное обеспечение, выступает судебная защита, занимающая особое место в системе гарантий. Только в Конституционный Суд РФ поступило более 800 запросов по так называемому Федеральному закону о монетизации льгот.

Конституция РФ предусматривает судебную защиту конституционных прав без каких-либо предварительных процедур и при этом наделяет суд широкой компетенцией, соответствующей статусу органа самостоятельной ветви государственной власти и достаточной для исполнения судом роли в системе сдержек и противовесов, основанной на разделении властей, и выполнения конституционной обязанности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в случаях возникновения споров, в том числе споров с государственными органами [1].

В конце 2005 г. и в 2006 г. были приняты ряд решений Конституционного и Верховного Судов РФ по защите социальных прав граждан по их запросам и искам.

В качестве примера приведем лишь несколько Определений Конституционного Суда РФ по защите социальных прав граждан.

1) В Определении Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2006 г. № 85-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Устинова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [2] выражена правовая позиция:

«Федеральным законодателем установлены как общие принципы перехода к новой системе обеспечения мерами социальной поддержки, так и гарантированный минимальный (базовый) уровень этих мер и тем самым — пределы усмотрения субъекта РФ при ре-

шении вопросов об объеме мер социальной поддержки ветеранов труда и условиях их предоставления.

Отнесение к полномочиям субъектов РФ в сфере совместного ведения обеспечения мерами социальной поддержки ветеранов труда не освобождает Российскую Федерацию от обязанности гарантировать надлежащее осуществление субъектами РФ указанных полномочий, в том числе предусмотреть их необходимое финансовое обеспечение при регулировании межбюджетных отношений, исходя из того, что достигнутый уровень защиты прав указанных лиц, гарантии их социальной защищенности не должны снижаться».

Приведенные положения свидетельствуют о сохранении обязанности государства по предоставлению мер социальной поддержки ветеранам труда, хотя порядок их предоставления меняется. Это согласуется с конституционным принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства [3].

2) В Определении Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 353-О по запросу Псковского областного суда о проверке конституционности положений преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ отмечено: отнесение защиты прав и свобод человека, социальной защиты к совместному ведению означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается как на Российскую Федерацию, так и на каждый из ее субъектов. При этом по смыслу ст. 11 (ч. 3), 72, 76 (ч. 2 и 5) и 94 Конституции РФ федеральный законодатель, осуществляя регулирование вопросов, относящихся к тому или иному предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в соответствующей сфере, равно как и устанавливать принципы разграничения предметов ведения и полномочий. Это предполагает также возможность передачи осуществления части полномочий по предметам совместного ведения, которые реализовывались органами государственной власти РФ, субъектам РФ с соответствующим разграничением расходных обязательств Российской Федерации и ее субъектов РФ, возникающих при осуществлении указанных полномочий. Ответственность за соблюдение признанных государством обязательств перед жертвами политических репрессий, вытекающих непосредственно из Конституции РФ, возла-

гается на Российскую Федерацию и ее субъекты, которые, по смыслу положений преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, должны совместно обеспечивать сохранение объема бюджетного финансирования мер социальной поддержки этих лиц на уровне, сопоставимом со сложившимся по состоянию на 31 декабря 2004 г. Достижению этой цели способствует введенный федеральным законодателем механизм финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предоставлению мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, предусматривающий, что Российская Федерация обеспечивает софинансирование таких мер путем предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий, исходя из фактической численности указанных лиц, в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год (ч. 3 ст. 16 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий»).

3) В Определении Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 375-О по запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положений п. 50 ст. 35 и ч. 2 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ указывается, что введенный в действие с 1 марта 2005 г. Жилищный кодекс РФ в отличие от утратившего силу Жилищного кодекса РСФСР прямо не закрепляет жилищно-коммунальные льготы для конкретных категорий граждан. В ч. 1 ст. 160 Жилищного кодекса РФ говорится только о возможности предоставления отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

Из приведенных нормативных правовых актов следует, что Российская Федерация до 1 января 2005 г. не устранялась и не устраняется после этой даты от исполнения обязанности по финансовому обеспечению предоставления мер социальной поддержки медицинским работникам, проживающим и работающим в сельской местности в организациях здравоохранения, находящихся в ведении субъектов РФ, при том что именно субъекты РФ вправе избрать тот или иной способ осуществления социальной защиты этих граждан.

Вместе с тем в силу ст. 153 в системной связи с п. 50 ст. 35 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ не исключается возможность компенсации расходов указанных граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в части, превышающей нормы, стандарты и нормативы потребления, за счет средств бюджета Республики Карелия, поскольку этот Федеральный закон является именно тем законом, который в силу ч. 2 ст. 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предоставляет субъекту РФ подобную возможность.

Таким образом, осуществление полномочия по установлению мер социальной поддержки работающих и проживающих за пределами городов медицинских работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении Республики Карелия, не выходит за рамки бюджетных полномочий органов государственной власти Республики Карелия, при том что не исключается возможность компенсации указанным гражданам расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в той части, которая превышает гарантированную им социальную поддержку в форме оплаты жилой площади с отоплением и освещением в пределах социальной нормы жилья, регионального стандарта оплаты жилья и коммунальных услуг и нормативов потребления коммунальных услуг и топлива за счет бюджета Республики Карелия. Приведем несколько примеров по искам из судебной практики Верховного Суда РФ.

1) В Определении Верховного Суда РФ от 28 декабря 2005 г. (по кассационной жалобе М. на решение Пензенского областного суда от 6 октября 2005 г.) указано: утверждение представителя Законодательного Собрания Кузьминовой О. Н. о том, что установление мер социальной поддержки учителям-пенсионерам является правом, а не обязанностью субъекта РФ, как обоснованно указал суд, нашло свое подтверждение в судебном заседании.

При этом суд обоснованно исходил из того, что в настоящее время других нормативных правовых актов, в силу которых М. как сельский учитель-пенсионер имела бы право на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением либо на денежную компенсацию расходов на отопление и освещение квартиры в большем размере, чем установлено оспариваемой нормой, не имеется.

Правилен вывод суда о том, что федеральным законодательством в настоящее время не предусмотрено предоставление сельским учителям-пенсионерам возмещения расходов на оплату отопления и освещения жилья и не возложена обязанность по предоставлению таких льгот на субъект РФ.

В соответствии с п. 5 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2005 г.) субъект РФ на своем уровне за счет собственных средств был вправе установить меры социальной поддержки в отношении бывших педагогических работников в размере, который определен субъектом РФ самостоятельно.

2) В Определении Верховного Суда РФ от 21 июня 2006 г. по заявлениям П. и К. о признании недействующими п. 2 ст. 3 Закона Республики Бурятия № 1047-III от 24 марта 2005 г. «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» указано:

«Согласно подп. 2 п. 1 ст. 3 Закона Республики Бурятия № 1047-III от 24 марта 2005 г. “Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия” лицам, указанным в ст. 2 (педагогическим работникам образовательных учреждений; медицинским и фармацевтическим работникам; работникам культуры и искусства; социальным работникам; специалистам государственной ветеринарной службы) настоящего Закона, предоставляются следующие меры социальной поддержки: работникам, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, бесплатное обеспечение топливом в пределах норм, установленных для продажи населению Правительством Республики Бурятия.

В соответствии с п. 2 этой же статьи меры социальной поддержки по оплате указанных услуг предоставляются независимо от вида жилищного фонда и распространяются на нетрудоспособных членов семьи работника, совместно с ним проживающих, находящихся

на его полном содержании или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию.

Ни ранее действующее законодательство, ни действующее в настоящее время федеральное законодательство не ограничивают указанное право педагогических работников ни размерами площади используемого ими жилья, ни нормативами потребления коммунальных услуг, ни количеством проживающих совместно с педагогическим работником членов семьи».

Поскольку оспариваемые положения республиканского Закона ограничивают установленное федеральным законом право педагогических работников, проживающих в сельской местности, на бесплатное жилье с отоплением и освещением, суд правильно признал оспариваемые положения Закона Республики Бурятия № 1047-III от 24 марта 2005 г. недействующими.

Закон субъекта РФ не должен противоречить положениям федерального законодательства, в связи с чем законодатель субъекта РФ мог лишь увеличить объем предоставляемых педагогическим работникам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия, мер социальной поддержки, но никак не уменьшить.

3) В Определении Верховного Суда РФ от 24 января 2007 г. (дело № 71-Г06-36) по кассационной жалобе С. об отмене решения Калининградского областного суда от 9 ноября 2006 г., которым оставлено без удовлетворения его заявление об оспаривании Закона Калининградской области от 11 июля 2005 г. № 631 (в ред. Закона Калининградской области от 7 февраля 2006 г. № 724) «Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области», закреплено: «По смыслу абз. 3 п. 5 ст. 55 Федерального закона «Об образовании», право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением предоставлено только лишь работающим педагогам в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)».

Каких-либо норм, регламентирующих аналогичное право для педагогов-пенсионеров, проживающих в городах, федеральным законодательством не предусмотрено.

В Постановлении от 21 мая 2007 г. о проверке конституционности ч. 2 ст. 2 Закона Республики Бурятия «Об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия» по заявлению гражданки М. — пенсионерки, более 10 лет проработавшей педагогом в образовательных учреждениях в сельской местности, ушедшей на пенсию из районного отдела народного образования по возрасту, Конституционный Суд Республики Бурятия указал, что в оспариваемом Законе была установлена мера социальной поддержки квалифицированным работникам, вышедшим на пенсию, в том числе и педагогическим работникам образовательных учреждений, при условии, что они проработали в соответствующих организациях в сельской местности не менее десяти лет, проживают там и пенсия была назначена непосредственно по окончании работы в образовательных учреждениях.

Ранее действовавшие нормативные правовые акты СССР и РСФСР, на которые ссылается в своем заявлении гражданка М., предусматривавшие льготы по оплате жилья с отоплением и освещением для проживающих в сельской местности работников образовательных учреждений, не устанавливали такой льготы для вышедших на пенсию работников районных отделов народного образования.

Суд отметил, что правовое предписание ч. 2 ст. 2 оспариваемого Закона Республики Бурятия по своему конституционно-правовому смыслу в системе правовых норм, регулирующих общественные отношения в данной сфере, является мерой социальной поддержки, установленной для рассматриваемой категории граждан законодателем Республики Бурятия в рамках предоставленных полномочий, не нарушает какие-либо конституционные права граждан и не противоречит ч. 2 ст. 53 Конституции Республики Бурятия.

Суды в Российской Федерации, в том числе конституционные (уставные) суды субъектов РФ (Карелия, Коми, Республика Бурятия и др.), активно защищают социальные права граждан, оказывают должное влияние на развитие законодательства в социальной сфере в субъектах РФ. В 2007 г. на реализацию передаваемых муниципалитетам полномочий федеральный центр перечислит 153 млрд руб.,

а в 2008 г. — более 163 млрд руб. По оценке Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, недофинансирование возложенных на органы местного самоуправления полномочий составило в прошлом году 700–800 млрд руб. [4] Это касается социальных прав граждан, которые были не обеспечены органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти из-за отсутствия средств.

Решения всех судов в Российской Федерации в защиту социальных прав граждан сыграли положительную роль в стабилизации отношений между гражданами и государством в период реформирования системы социальной защиты в стране после перехода к рыночной экономике.

Кроме того, решения судов в Российской Федерации несколько смягчили отмену социальных льгот, приняв ряд обязывающих государством положений. Так, меры социальной поддержки не должны быть уменьшены; льготы, существовавшие до 1 января 2005 г., сохраняются; если федеральный центр передал решения тех или иных социальных обязательств в субъекты, органам местного самоуправления, то с него не снимается финансовая ответственность. Решения судов также показывают, что не все они согласуются между собой, имеются разные толкования законодательства. Таким образом, судам и органам власти всех уровней есть над чем работать.

Литература

1. Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. Москва, 1997. С. 99.
2. Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
3. Определения Конституционного Суда РФ от 5 июля 2005 г. № 246-0, от 16 февраля 2006 г. № 14-0.
4. Владимиров Д. Центр готов делиться // Российская газета. 2007. 22 мая.

Статья опубликована в сборнике «Социальные права и практика Конституционного Суда Российской Федерации: материалы всероссийской научно-практической конференции». Санкт-Петербург, 2007.

О ДАЛЬНЕЙШЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

В сентябре 2004 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на расширенном заседании Правительства Российской Федерации с участием всех 89 руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и руководителей Федерального Собрания Российской Федерации, предложил изменить избирательную систему.

Механизмы и первые итоги укрепления системы исполнительной власти

Учитывая угрозы терроризма, чьей целью является развал страны, глава государства перечислил ряд мер, направленных на укрепление вертикали исполнительной власти. Было предложено заменить всенародные выборы губернаторов, глав администраций, президентов, т.е. высших должностных лиц субъектов РФ, их назначением законодательными органами субъектов РФ по представлению Президента РФ. Новации коснулись и Госдумы РФ, которая перейдет на пропорциональную систему формирования. Меры по укреплению вертикали исполнительной власти сопровождались созданием Общественной палаты РФ как нового демократического института. Председатель Совета Федерации С. М. Миронов отметил, что «новый порядок избрания глав субъектов Федерации повысит эффективность государственного управления, создаст механизм реальной ответственности высших должностных лиц регионов как перед Президентом страны так и перед населением и приведет к усилению политического влияния законодательных собраний субъектов Федерации и развитию парламентской демократии на местах. Избрание высшего должностного лица решением регионального парламента обеспечивает постоянство кот роля за его деятельностью со стороны депутатов».

С учетом предложений Президента РФ в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. были внесены соответствующие изменения и дополнения, согласно которым гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по

представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и Конституцией (уставом) субъекта РФ.

В случае если Конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается на совместном заседании палат.

Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Перед внесением Президентом Российской Федерации предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проводятся соответствующие консультации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Законодательный и представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) считается принятым, если за него проголо-

совало более половины от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В случае, если Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов каждой из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Прошло более двух лет. На сегодня уже 64 высших должностных лиц субъектов РФ по представлению Президента РФ законодательными органами субъектов РФ наделены полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Закономерен вопрос: способствовала ли реформа укреплению вертикали исполнительной власти? Судя по откликам и политиков, и опросам общественного мнения, скорее да, чем нет.

Конечно, система наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации по представлению Президента законодательными (представительными) органами государственной власти регионов резко повысила возможности федерального Центра контролировать своих выдвиженцев. Однако отметим, что за прошедший год отношение населения к новой системе наделения полномочиями губернаторов изменилось. Если в начале 2005 г. с нововведением соглашались лишь 38% участников соцопросов, то через год положительное в системе видят уже 49%. Что касается личностей губернаторов, то здесь мнения граждан разделились поровну: 43% предпочли человека со стороны, имеющего хороший управленческий опыт, а 41% — местного человека, хорошо знающего проблемы своего субъекта. При этом в пользу местного губернатора в большей степени высказывается население Уральского, Сибирского и Дальневосточного округов.

В июле 2005 г. в Калининграде прошло знаковое заседание Госсовета под председательством Президента, где обсуждались вопросы повышения роли субъектов РФ в решении перспективных задач

социально-экономического развития. На этом заседании Президент РФ принял решение передать до 80% полномочий федерального Центра регионам.

2 июля 2005 г. был издан Указ Президента РФ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», которым высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделяется полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам.

Установлено, что федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В случае отказа в согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти федеральный министр вновь предлагает кандидатуру на указанную должность.

В случае повторного отказа и согласовании кандидатуры федеральный министр в срок, не превышающий двух месяцев со дня обращения к высшему должностному лицу субъекта РФ руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по вопросу о согласовании кандидатуры, принимает решение о назначении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти либо о представлении его к назначению в установленном порядке.

О несогласовании кандидатуры федеральный министр одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует соответственно Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Указ не распространяется на территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых осуществляется на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

На юбилейном заседании Госсовета, проходившем в августе 2005 г. в Татарстане, Президент РФ, затронув тему делегирования новых полномочий регионам, отметил, что отныне главы субъектов Федерации будут активнее привлекаться к разработке бюджета. Многие переданные в регионы полномочия будут финансироваться из госбюджета Российской Федерации, и за их исполнение надо будет нести ответственность. «Говоря о сути и перспективах взаимоотношений федерального Центра с регионами, Председатель Госдумы напомнил, что для субъектов Федерации уже определены 144 полномочия, еще четыре находятся в стадии обсуждения. «Мы понимаем, что все делегированные полномочия должны быть обеспечены финансами, а их нужно заложить в бюджет 2006 г.», — заявил Борис Грызлов. Если регион дотационный, ему будут определяться дополнительные средства, а донору будет изменена пропорция налогов».

Укрепление исполнительной власти нужно дополнить укреплением власти судебной

Поскольку многие полномочия из Центра передаются регионам, в судебных органах субъектов РФ обсуждают возможность передачи части полномочий по назначению федеральных судей регионам. Если Президент РФ доверяет наделить полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ государственной власти субъекта РФ законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта РФ, то почему бы не доверить им назначение или наделение полномочиями судей районных судов (самых многочисленных).

Проблема предельно актуальна. Сегодня очень долго приходит назначение судей, от чего страдает сама судебная система и люди, у которых длительное время рассматриваются дела по их искам, т.к. судьи загружены и вакантные места вовремя не заполняются. Вот

тезисы из решения Совета судей Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с назначением судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов» от 28 ноября 2003 г.: «На протяжении ряда лет в преобладающем большинстве субъектов РФ сохраняется значительное количество вакантных должностей судей судов общей юрисдикции. На 1 октября 2003 г. число вакансий должностей судей в районных судах составляло 2787, в судах областного уровня — 431.

Из 6574 кандидатов, наделенных полномочиями судей судов районного звена, более половины (54,7%) кандидатов на должности судей районных судов и 21,8% судей областных и равных им судов назначены в сроки от 6 до 9 месяцев.

Сроки назначения председателей, заместителей председателей и судей арбитражных судов, как правило, затягиваются. От представления учетно-характеризующих материалов на кандидатов Председателю Высшего Арбитражного суда Российской Федерации до подписания Президентом Российской Федерации указа о назначении судей (председателей и заместителей председателей судов) в 2002–2003 гг. проходило в среднем от 4 месяцев до одного года, а иногда и до полутора лет. С начала 2002 г. из общего числа представленных Президенту РФ кандидатов на должности судей федеральных арбитражных судов Комиссией при Президенте по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов было отложено рассмотрение 25% кандидатур в связи с необходимостью дополнительного изучения. По его результатам из этого числа 30% кандидатов были отклонены Президентом Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация стала возможной в связи с отсутствием должного внимания к изучению кандидатов на должности судей, заместителей председателей и председателей судов и недостатками в оформлении необходимых документов со стороны квалификационных коллегий судей.

Среди причин длительного не заполнения вакантных должностей следует особо отметить также несовершенство и несоблюдение установленных законодательством процедуры и сроков назначения судей.

Серьезным препятствием в работе по подбору и назначению кандидатов на должности судей является правовая неурегулирован-

ность таких вопросов, как круг полномочий председателей областных и равных им судов в процессе формирования судейского корпуса, компетенция Судебного департамента и его территориальных органов по кадровому обеспечению судов, порядок проведения проверочных мероприятий в отношении кандидатов на должности судей и их родственников, регламентация участия в этих мероприятиях правоохранительных органов и аппарата полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах».

Ситуация не изменилась. В выступлении Председателя Верховного суда Российской Федерации В. М. Лебедева на VI съезде судей, проходившем в декабре 2004 г., говорилось, что штатная численность федеральных сулей составляет 23 297 единиц, мировых судей — 6553. Количество вакантных должностей в судах областного звена — 598 единиц, или 13%, районного звена — 4155 единиц, или 21%. мировых судей — 698 единиц, или 11%.

В качестве актуальных мер по повышению привлекательности судейской работы следует рассматривать и более оперативную процедуру назначения на должности судей.

В докладе Председателя Совета судей РФ Ю. И. Сидоренко на этом съезде отмечалось, что «сохраняются проблемы с соблюдением сроков назначения кандидатов на должности судей, несовершенством конкурса и связанные с этим трудности формирования судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Особое внимание должно быть уделено срокам назначения судей и вопросам взаимодействия с Администрацией Президента Российской Федерации. Иногда судьи ждут очередного назначения по несколько лет без всякого объяснения причин подобных затяжек».

В рамках подготовки к VI Всероссийскому съезду судей Высшая квалификационная коллегия судей РФ предложила коллегам ответить на вопрос: что необходимо предпринять для улучшения работы по формированию судейского корпуса? Вот некоторые ответы.

При рассмотрении вопросов назначения на должность исключить проведение проверочных мероприятий в отношении действующих судей и судей, пребывающих в отставке. Это значительно ускорит процедуру назначения судей, которая непомерно затянута. К тому же проведение проверок, о результатах которых и источни-

ках полученных сведений судья не уведомляется, противоречит духу и букве закона «О статусе судей в Российской Федерации» и лишает судью возможности обжаловать действия соответствующих должностных лиц.

Кроме того, необходимо законодательно установить максимально допустимые сроки прохождения документов через каждый из соответствующих органов. П. Н. Украинцев, заместитель генерального директора — начальник Главного управления обеспечения деятельности военных судов Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, генерал-лейтенант юстиции.

1. Сократить сроки оформления на должность судьи от утверждения кандидата на квалификационной коллегии до издания указа Президента Российской Федерации о назначении. Утвердить четкий регламент (процедуру) назначения на должность судьи с указанием порядка и сроков согласования кандидатур. А. В. Мильков, председатель Совета судей Камчатской области.

2. Законодательно закрепить порядок сбора и предоставления в ККС информации на кандидатов на должность судьи от соответствующих служб (ФСБ, милиции, таможенных, налоговых органов и т.п.).

3. Законодательно решить вопрос о требованиях, предъявляемых к кандидату на должность судьи, в частности отсутствие судимости кандидата и его близких родственников, привлечение их к административной ответственности и т.д.

4. Предусмотреть обязательное предоставление квалификационной коллегии судей, рекомендовавшей кандидата на должность судьи, информации о мотивах отказа в назначении на данную должность. А. Ф. Иванов, председатель квалификационной коллегии судей Брянской области; Н. И. Михайлик, председатель экзаменационной комиссии при квалификационной коллегии судей Брянской области.

Проблемы, связанные со сроками назначения судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, требуют принятия срочных мер. Об этом говорилось и на заседании Совета судей РФ в ноябре 2006 г.

В первую очередь это связано с тем, что в 2007 г. истекает срок полномочий значительного числа федеральных судей, заместителей председателей и председателей судов разного уровня, а сложившаяся

ся практика исполнения законодательства о назначении судей, сбора и оформления документов на кандидатов, рекомендованных соответствующими квалификационными коллегиями, может привести к тому, что большое число судов останутся без руководителей на неопределенное время, что повлечет дезорганизацию и работе судов и соответственно снизит гарантии судебной защиты прав граждан.

Данные, полученные из общих и арбитражных федеральных судов, показали, что от даты объявления вакансии на федеральную судебную должность до направления представлений председателям Высших судов РФ проходит около шести месяцев, в течение которых квалификационные коллегии судей субъектов РФ собирают характеризующие и проверочные документы на кандидатов, их рассматривают и направляют председателям соответствующих судов.

Срок рассмотрения представлений в Верховном суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном суде Российской Федерации составляет до одного месяца.

На очередном заседании Совета судей РФ, состоявшемся в июне 2007 г., было отмечено, что срок назначения федерального судьи в среднем составляет один год, а во многих случаях материалы рассматриваются от одного года до трех лет. Такое положение связано с большим объемом работы, выполняемой государственными органами при рассмотрении вопроса о назначении федерального судьи. При этом законодательством не регламентированы сроки рассмотрения материалов на отдельных стадиях прохождения документов на кандидатов в судьи.

Анализ показывает, что имеются возможности существенного изменения сложившегося положения, если внести изменения, которые, повысив роль государственных органов и органов судейского сообщества при назначении федерального судьи, значительно сократят объем работы государственных органов при рассмотрении данного вопроса и соответственно уменьшат сроки назначения федеральных судей. На вышеуказанном заседании Совета судей РФ было принято предложение о внесении изменения в пункт 2 статьи 11 Закона «О статусе судей в Российской Федерации»:

- исключить положение о первом назначении на должность судьи на трехлетний срок;
- заменить данное положение требованием о проведении обязательной аттестации судей по истечении 5-летнего срока с момента их вступления в должность.

С учетом изложенного выше предложения дополнить Закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (статьи 17 и 19), расширить полномочия Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационной коллегии судей субъекта РФ положением о проведении аттестации судей и принятии решения о сохранении судьи в должности либо в отказе такового.

В заключение отмтим, что за сложившейся проблемой стоит не только несовершенство порядка проведения конкурсов на замещение должностей судей, но и огромная загруженность Президента на подписание соответствующих указов. Если передать часть полномочий по назначению федеральных судей субъектам Федерации, нарушений Конституции РФ не будет. Ведь в соответствии с пунктом «л» статьи 72 Конституции РФ кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении федерального Центра и субъектов Федерации. С учетом того, что теперь высшие должностные лица субъектов РФ юридически встроены в вертикаль исполнительной власти как избранные по представлению Президента, они могли бы от имени Президента предлагать кандидатуры на должность судей районного суда в законодательный (представительный) орган субъекта РФ для наделения их судейскими полномочиями. Думается, что необходимо повысить доверие квалификационным коллегиям судей субъекта РФ, так как в их составе ныне находятся и представитель Президента РФ и представители общестственности. Во всяком случае, в нашей республике, когда парламент назначал судей и районных судов, и Верховного, Арбитражного судов, нареканий на такую практику не было. Может быть, руководители исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, судов и судьи из других регионов выскажут свои мнения и предложения по данной проблеме?

Статья опубликована в журнале «Федерализм». Москва, 2007. № 3.

О НАЗНАЧАЕМОСТИ И ВЫБОРНОСТИ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ, ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ И СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье 6 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» установлен порядок наделения полномочиями и прекращения полномочий председателей и заместителей председателей судов, их должностные полномочия, и она была введена Федеральным законом от 15 декабря 2001 г.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации и его заместитель избираются в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». В соответствии со статьей 23 данного Закона в пленарном заседании Конституционного Суда Российской Федерации судьи тайным голосованием большинством от общего числа судей избирают из своего состава в индивидуальном порядке сроком на три года Председателя, заместителя Председателя и судью-секретаря Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь Конституционного Суда Российской Федерации по истечении срока их полномочий могут быть избраны на новый срок.

Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь Конституционного Суда Российской Федерации могут по личному письменному заявлению сложить с себя эти полномочия. Сложение полномочий констатируется решением Конституционного Суда Российской Федерации.

По инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда Российской Федерации, считающих, что Председатель, заместитель Председателя или судья-секретарь Конституционного Суда Российской Федерации недобросовестно исполняют свои обязанности либо злоупотребляют своими правами, может быть поставлен вопрос об их досрочном освобождении от соответствующей должности. Вопрос о досрочном освобождении от должности указанных лиц решается большинством не менее двух третей от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации тайным голосованием.

В случае если должность Председателя, заместителя Председателя или судьи-секретаря Конституционного Суда Российской Федерации окажется вакантной, новые выборы проводятся не позднее

двух месяцев со дня открытия вакансии в порядке, установленном настоящей статьей. По истечении срока полномочий указанные должностные лица продолжают исполнять свои обязанности до проведения новых выборов.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации:

- руководит подготовкой пленарных заседаний Конституционного Суда Российской Федерации, созывает их и председательствует на них;

- вносит на обсуждение Конституционного Суда Российской Федерации вопросы, подлежащие рассмотрению в пленарных заседаниях и заседаниях палат;

- представляет Конституционный Суд Российской Федерации в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями, по уполномочию Конституционного Суда Российской Федерации выступает с заявлениями от его имени;

- осуществляет общее руководство аппаратом Конституционного Суда Российской Федерации, представляет на утверждение Конституционного Суда Российской Федерации кандидатуры руководителей Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации и других подразделений аппарата, иных служб Конституционного Суда Российской Федерации, а также Положение о Секретариате Конституционного Суда Российской Федерации и штатное расписание аппарата;

- осуществляет другие полномочия в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом и Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации издает приказы и распоряжения.

Во всех случаях, когда Председатель Конституционного Суда Российской Федерации не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно исполняет заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации.

В случае невозможности исполнения обязанностей Председателя заместителем Председателя Конституционного Суда Российской Федерации временное исполнение этих обязанностей переходит последовательно к судье-секретарю Конституционного Суда Российской Федерации, к судье, имеющему наибольший стаж работы в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, а

при равном стаже — к старейшему по возрасту судье Конституционного Суда Российской Федерации.

Заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации осуществляет по уполномочию Председателя Конституционного Суда Российской Федерации отдельные его функции, а также выполняет свои обязанности, возложенные на него Конституционным Судом Российской Федерации.

Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении соответственно Председателя Верховного Суда Российской Федерации, Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Председатели, заместители председателей верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, военных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Председатели, заместители председателей федеральных арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Председатели, заместители председателей районных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации при наличии положительного заключения соответствующих квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации.

Полномочия председателей и заместителей председателей судов прекращаются по истечении срока, на который они были назначены.

Указанные полномочия могут быть также досрочно прекращены решением соответствующей квалификационной коллегии судей в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением председателями, заместителями председателей судов своих должностных обязанностей, предусмотренных федеральными конституционными законами и настоящим Законом.

По прекращении полномочий председателя, заместителя председателя суда за ними сохраняются полномочия судьи суда, в котором они замещали должность председателя, заместителя председателя суда.

Председатель, заместитель председателя районного суда вправе обжаловать решение о досрочном прекращении их полномочий в Высшую квалификационную коллегию судей Российской Федерации в течение 10 дней после получения копии указанного решения. Председатель, заместитель председателя иного федерального суда вправе обжаловать решение о досрочном прекращении их полномочий в Верховный Суд Российской Федерации в течение 10 дней после получения копии указанного решения. Решение Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в тот же срок.

Одно и то же лицо может быть назначено на должность председателя (заместителя председателя) одного и того же суда неоднократно, но не более двух раз подряд.

Председатель суда наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также процессуальных полномочий, установленных для председателя суда федеральными конституционными законами и федеральными законами, осуществляет следующие функции:

- организует работу суда;
- устанавливает правила внутреннего распорядка суда на основе утверждаемых Советом судей Российской Федерации типо-

вых правил внутреннего распорядка судов и контролирует их выполнение;

- распределяет обязанности между заместителями председателя, а также в порядке, установленном федеральным законом, между судьями;

- организует работу по повышению квалификации судей;

- осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда, в том числе назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, а также распределяет обязанности между ними, принимает решение о поощрении работников аппарата суда либо о привлечении их к дисциплинарной ответственности, организует работу по повышению квалификации работников аппарата суда;

- регулярно информирует судей и работников аппарата суда о своей деятельности и о деятельности суда;

- осуществляет иные полномочия по организации работы суда.

Заместитель председателя суда наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также процессуальных полномочий, установленных для заместителя председателя суда федеральными конституционными законами и федеральными законами, осуществляет полномочия по организации работы суда в соответствии с распределением обязанностей, установленным председателем суда.

Председатели, заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность в порядке, определяемом законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Поскольку федеральным законодательством не урегулирован порядок назначения на должность председателей и заместителей председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, из существующих в России 16 Конституционных (уставных) судов в 6 судах Председатели и их заместители избираются самими судьями большинством из установленного числа судей на разные сроки. Например: Председатель, заместитель Председателя Уставного Суда Свердловской области назначается на должность самими судьями тайным голосованием большинством из установленного числа судей сроком на четыре года, а Председатель Конституционного Суда Республики Дагестан и его заместитель

избираются самими судьями из своего состава большинством голосов на срок своих полномочий. Срок полномочий Конституционного Суда не ограничен. Председатель Конституционного Суда Республики Бурятия назначается на должность Народным Хуралом (парламентом) Республики Бурятия по представлению Президента Республики Бурятия сроком на пять лет, может быть назначен на новый срок, должность заместителя Председателя не предусмотрена.

Таким образом, в настоящее время в нашей стране руководители только Конституционного Суда Российской Федерации, части конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации избираются самими судьями из своего состава на определенный срок и могут быть избраны неоднократно, а руководители всех остальных судов назначаются Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет, но не более двух раз подряд. Минэкономразвития Российской Федерации в рамках исполнения очередной среднесрочной программы социально-экономического развития страны (2006–2008 гг.) предложило радикальную реформу судебной системы.

В частности, предлагается внести в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и другие законы изменения, предусматривающие переход на систему выборов председателей и заместителей председателей федеральных судов судьями соответствующего суда, установление 5-летнего срока пребывания их в должности, недопущение неоднократного избрания одного и того же лица на соответствующую должность руководителя суда.

В качестве обоснования этих изменений указывается на несоответствие существующей системы назначения руководителей судов современным представлениям о правовом государстве, поскольку она, по мнению разработчиков, предоставляет законодательной и исполнительной ветвям власти полномочия, позволяющие оказывать весьма существенное влияние на судебную ветвь власти, что препятствует формированию у судей состояния независимости.

Авторы проекта говорят, что у судебной системы сегодня еще много проблем: недостаточная открытость судебного процесса, есть подозрения в недобросовестности и недостаточной компетентности судей, не всегда соблюдается, хотя и декларируется, независимость судов, имеются механизмы влияния на судей.

На этот законопроект Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации дали отрицательные заключения. Пред-

седатели Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации в своих выступлениях на заседании Совета судей Российской Федерации в ноябре 2006 г. называли законопроект Минэкономразвития преждевременным. Советник Президента Российской Федерации В. Ф. Яковлев не видел необходимости изменений порядка назначения руководителей судов, внесенного в 2001 г. (назначение их сроком на 6 лет, не более двух сроков подряд), поскольку еще до конца не апробирован по стране. Совет судей Российской Федерации в своем постановлении от 30 ноября 2006 г. указал, что данные предложения, направленные на кардинальное реформирование судебной системы и правового статуса судей, требуют серьезной комплексной проработки с участием органов судебного сообщества, представителей судов различного уровня, законодательной и исполнительной ветвей власти, их согласования с федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг., а также широкого обсуждения таких предложений до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации соответствующих законопроектов.

Возникает вопрос, что лучше в деятельности суда любого уровня — назначаемость руководителей судов или избрание их самими судьями тайным голосованием на определенный срок? Практика избрания руководителей судов в Конституционном Суде Российской Федерации, конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации себя оправдала, да и зарубежный опыт подтверждает. Например, Конституционный Суд Украины состоит из 18 судей, они назначаются Президентом, Верховной Радой (парламентом) и съездом судей Украины в равном количестве (по 6 судей). Председатель Конституционного Суда Украины избирается на специальном пленарном заседании Конституционного Суда Украины из состава судей Конституционного Суда Украины путем тайного голосования только на один трехгодичный срок.

Аналогичный порядок существует и в других конституционных судах стран Европы. Председатель Европейского Суда по правам человека также избирается самими судьями тайным голосованием сроком на три года. По сообщению официального портала Совета Европы, 29 ноября 2006 г. новым Председателем Европейского Суда по правам человека сроком на три года избран Жан-Поль Коста (Франция). Председатель Суда избран тайным голосованием из числа 46 судей.

В ноябре 2006 г. Советом судей Российской Федерации было принято обращение к Президенту Российской Федерации по проблемам, связанным со сроками назначения судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В обращении говорилось, что пунктом 5 статьи 6 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» предусмотрено, что Президент Российской Федерации назначает судей федеральных судов в двухмесячный срок со дня получения необходимых материалов. Но, как показало обобщение данных, полученных из всех субъектов Российской Федерации, в настоящее время эта норма Закона практически не действует, так как реальный срок принятия решений по назначению судей федеральных судов после внесения Председателем Верховного Суда Российской Федерации и Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации представлений составляет в среднем девять месяцев, а в некоторых случаях и более двух лет.

Такое положение вызывает озабоченность, потому что в течение 2007–2008 гг. истекает срок полномочий у значительного числа федеральных судей, заместителей председателей и председателей судов общей юрисдикции и арбитражных судов разного уровня.

С учетом сложившейся ситуации и предложений Минэкономразвития Российской Федерации может действительно перейти от назначаемости руководителей судов всех уровней Президентом Российской Федерации к их выборности самими судьями тайным голосованием на определенный срок, ибо существующая система формирования судебных руководителей в судах общей юрисдикции, арбитражных судах предоставляет законодательной, исполнительной ветвям власти полномочия, позволяющие оказывать существенное влияние на судебную ветвь власти, а это формирует у судей отсутствие состояния независимости.

Хотелось бы услышать мнение других судей, особенно судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного производства». Казань, 2007. № 2.

ГЛАВНОЕ ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ СУБЪЕКТОВ РФ — В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В РЕГИОНЕ

Сравнительно молодой конституционной юстиции, сначала советской, затем российской, не более двух десятилетий. От Комитета конституционного надзора СССР к Конституционному Суду РСФСР, а затем к Конституционному Суду Российской Федерации — непростым был путь становления и развития конституционного правосудия на федеральном уровне. Сегодня уже можно говорить о набирающем силу общем процессе формирования органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации. Расширяется их география. В 16 субъектах Российской Федерации реально функционируют эти суды, в том числе в Республике Бурятия. В связи с подготовкой нового Устава Забайкальского края и предполагаемым формированием новых структур, возможно, и краевого Уставного суда опыт ближайших наших соседей в сфере конституционного контроля особенно интересен. Об этом и в целом о современной судьбе конституционного правосудия мы беседуем с гостем нашего журнала — председателем Конституционного Суда Республики Бурятия Капитоном Будаевым.

В непродолжительной и по сей день незавершившейся истории постепенного становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации прослеживаются три этапа, — рассказывает Капитон Аюрзанаевич. — Первый этап — это появление первых конституционных судов в автономных республиках РСФСР (1991–1993 гг.). Второй этап характеризуется образованием специализированных органов конституционного контроля в субъектах РФ после принятия Конституции РФ 1993 г. (1994–1996 гг.). И на третьем этапе создаются конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации после принятия Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации».

Демократизация Российского государства обусловила необходимость поиска более эффективных форм конституционного контроля по сравнению с надзором, осуществляемыми другими органами государственной власти, да и опыт зарубежных стран способствовал этому. Например, в землях ФРГ созданы и успешно действуют

конституционные суды. Немаловажным фактором, ускорившим создание судебных органов конституционного контроля в республиках, явилась Концепция судебной реформы в Российской Федерации от 24 октября 1991 г. Кроме того, согласно Федеративному договору контроль за соблюдением основных законов субъектов Российской Федерации относится к исключительной компетенции самих субъектов. Поэтому субъекты Федерации вправе сами устанавливать организационно-правовые формы осуществления этого контроля.

– Капитон Аюрзанаевич, о полномочиях конституционных (уставных) судов субъектов РФ расскажите подробнее?

– Реальное становление и развитие региональной конституционной юстиции связано с принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предусмотревшего в статье 27, что к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды. В этом законе определяется порядок создания и упразднения данных судов, их предназначение и финансирование, порядок регулирования в них судопроизводства и юридическая сила принятых ими решений.

Согласно этому Федеральному конституционному закону (ч. 1 ст. 27) конституционные (уставные) суды субъектов создаются для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации входит в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и при этом в соответствии с принципом разделения властей на уровне субъекта Федерации является самостоятельным конституционным (уставным) органом государственной власти (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. 491-0). В Определении от 6 марта 2003 г. 103-0 Конституционный Суд Российской Федерации указал, что часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не препят-

стует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию других судов и соответствующих юридической природе и предназначению данных судов в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля.

Вопрос полномочий — первостепенный. Этим и обусловлено то, что развитие регионального законодательства в субъектах РФ о конституционной юстиции в последние годы, во-первых, не стоит на месте, а во-вторых, идет в направлениях уточнения полномочий судов и процедур рассмотрения в них соответствующих дел, объектов судебного конституционного контроля.

– Когда был создан Конституционный Суд Республики Бурятия, каков его состав и какие споры суд разрешает?

– Основанием учреждения в Республике Бурятия органа конституционного контроля явилось принятие новой Конституции Республики Бурятия в феврале 1994 г. В ней предусматривается, что наряду с федеральными судами действует Конституционный Суд Республики Бурятия, который является высшим органом судебной власти по защите конституционного строя Республики Бурятия. В октябре 1994 г. депутаты Народного Хурала Республики Бурятия приняли Закон Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия». Избрание в январе 1995 г. парламентом республики по представлению Президента Республики Бурятия судей Конституционного Суда Республики Бурятия ознаменовало начало его деятельности.

Сегодня в нашем суде работают 5 судей, все они высокопрофессиональные юристы, уважаемые в судебном сообществе Бурятии судьи, для которых принципы профессиональной чести, судейского долга превыше всего. Некоторые из них, имея ученые степени, занимаются преподаванием юридических дисциплин в вузах.

Конституционный Суд Республики Бурятия рассматривает дела о соответствии Конституции Республики Бурятия законов Республики Бурятия, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления в Республике Бурятия; а также межреспубликанских, межрегиональных договоров и соглашений. Наряду с этим Конституционный Суд Республики Бурятия разрешает споры о компетенции:

- между органами государственной власти Республики Бурятия;
- между органами государственной власти Республики Бурятия и органами местного самоуправления в Республике Бурятия;
- между органами местного самоуправления в Республике Бурятия.

Конституционный Суд Республики Бурятия по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Конституционный Суд Республики Бурятия по запросам Президента Республики Бурятия, Народного Хурала Республики Бурятия, Правительства Республики Бурятия, органов местного самоуправления в Республике Бурятия дает толкование Конституции Республики Бурятия.

Законы, иные нормативные правовые акты, межреспубликанские, межрегиональные договоры и соглашения или их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции Республики Бурятия, утрачивают силу.

Конституционный Суд Республики Бурятия осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему федеральными конституционными законами, федеральными законами, Конституцией Республики Бурятия, законами Республики Бурятия.

– Можно представить, сколь обширна практика Конституционного Суда Республики Бурятия, сложившаяся за эти 13 лет его существования. Каких основных сфер жизнедеятельности граждан, органов власти Бурятии она коснулась?

– Действительно, на сегодняшний день практика достаточно обширна. В рамках существующих полномочий, в пределах своей компетенции Суду приходилось вникать в самый широкий и разнообразный круг проблем, носящих зачастую сугубо прикладной характер, например, о порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков; о региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия и другие. Повседневная жизнь рождает новые законы и подзаконные акты, новые решения, а значит, и возможность новых споров.

– Не секрет, что полемика о целесообразности учреждения в регионах (конституционных) уставных судов с годами не утихает. Готовы ли Вы возразить оппонентам? В чем, на Ваш взгляд, главное предназначение и ценность конституционного (уставного) правосудия?

– Обеспечение единого правового пространства в регионе — вот, пожалуй, в чем главное предназначение органов конституционного контроля субъектов РФ, с чем, я думаю, и противники конституционного правосудия особо сегодня уже не спорят. Ну а если глубже вникать в эту проблематику, то здесь я полностью солидарен с позицией профессора В. А. Кряжкова, нашедшей отражение в статье «Региональная конституционная юстиция в РФ: состояние и пути развития», опубликованной в третьем номере журнал «Сравнительное конституционное обозрение» за 2007 г.

Ценность конституционных (уставных) судов заключается в том, что они:

– развивают идею специализированного, в частности конституционного, судопроизводства в России как основы его эффективности и качества, органично дополняют и усиливают деятельность Конституционного Суда РФ и при соответствующем правовом регулировании могут его разгрузить;

– доказывают, что властные структуры субъектов Федерации следуют принципам демократии, считают возможным оспаривание своих актов, в том числе гражданами, их объединениями и членами парламента, находящимися в меньшинстве, и подчиняются решениям суда;

– подтверждают уважительное отношение субъектов Федерации к собственным конституциям (уставам) и намерения региональных властей соблюдать установления этих актов;

– придают устойчивость региональным основным законам, превращают их в действующее, реальное право;

– гармонизируют региональное законодательство, согласовывая его с требованиями конституций (уставов) субъектов Федерации, а также снимают противоречия между данным и федеральным законодательством;

– входят в систему федеральных и региональных институтов защиты прав и свобод граждан;

– способствуют реализации принципа разделения властей на уровне субъекта Федерации, придают целостность и завершенность их государственности;

– отражают самостоятельность субъектов Федерации и в современных условиях являются одной из немногих автономных структур, через которые возможны отстаивание принципа децентрализации государственной власти по вертикали, привнесение в политику субъектов соответствующей специфики, защита обособленных региональных интересов;

– становятся аналитическими, методическими и научными центрами практики и теории регионального конституционализма, участвуют в формировании конституционной культуры и правосознания.

Надо отметить, что ценностная характеристика конституционных (уставных) судов здесь дана с позиций идеала. При этом понятно, что они являются частью политической и правовой системы, вписаны в существующую культуру и, соответственно, отражают все их особенности.

Статья опубликована в журнале «Закон и практика». Москва, 2008. № 2(26).

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ С 1995 ПО 2007 ГОД: НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Работа Конституционного Суда Республики Бурятия строится по тем направлениям, которые предусмотрены статьями 99 и 100 Конституции Республики Бурятия, Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» [1].

Оценивая состояние конституционной законности в Республике Бурятия, Конституционный Суд Республики Бурятия учитывает практику по рассмотренным делам.

Интенсивность деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия, если учитывать, что он не рассматривает дела по собственной инициативе, сопоставима с деятельностью других конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

С 1995 по 2007 г. Судом рассмотрено 86 дел, вынесено 31 итоговое постановление по существу поставленных вопросов, 2 заключения, 53 определения.

Субъектами обращений в Конституционный Суд Республики Бурятия были Президент Республики Бурятия (19 обращений), Правительство Республики Бурятия (7 обращений), депутаты Народного Хурала Республики Бурятия (2 обращения), прокурор Республики Бурятия (13 обращений), граждане (41 обращение), общественные объединения (4 обращения), органы местного самоуправления 1 обращение.

Следует отметить, что в Конституционный Суд Республики Бурятия регулярно поступают письменные обращения граждан по вопросам, не относящимся к компетенции Конституционного Суда Республики Бурятия (о проверке законности и обоснованности приговоров и решений судов общей юрисдикции, жалобы на действия должностных лиц на неисполнение решений судов и т.д.). По 27 из них Конституционным Судом Республики Бурятия вынесены определения об отказе в принятии к рассмотрению.

Судьями постоянно ведется прием граждан, где разъясняется Закон Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» и даются юридические консультации по разрешению споров, при этом разъясняется законодательство Российской Федерации и Республики Бурятия по конкретным отраслям права. Судьями принято на личном приеме за прошедшее время более 3 000 человек.

Можно констатировать, что за более десятилетний период деятельности органа конституционного контроля в Республике Бурятия сложилась конституционная законность, признаваемая не только органами государственной власти и местного самоуправления, но и гражданами, их объединениями и должностными лицами. Она направлена на утверждение верховенства Конституции Республики Бурятия, на ее защиту, обеспечивает реальность ее высшей юридической силы.

Вот некоторые примеры из практики Конституционного Суда Республики Бурятия.

Обзор некоторых решений, принятых Конституционным Судом Республики Бурятия

1. По делам о нарушениях прав и свобод граждан

а) 10 декабря 2003 г. было принято решение по делу о проверке конституционности Постановления мэра города Улан-Удэ от 7 апреля 2000 г. № 171 «О порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков» [2].

Данным постановлением был определен порядок оплаты за потребленную электроэнергию в отношении жителей города Улан-Удэ, не имеющих электросчетчиков с применением коэффициентов, учитывающих количество проживающих в квартире членов семьи и количество комнат до установки приборов учета.

Суд отметил, что постановление мэра города Улан-Удэ является нормативным правовым актом, существенно ухудшающим положение абонентов, не имеющих электросчетчиков в результате хищения приборов из подъездов домов, по сравнению с другими гражданами потребителями электроэнергии, имеющими приборы учета. Это противоречило требованиям частей 1 и 2 статьи 17 Конституции Республики Бурятия. Более того, полномочие по установлению тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями населению, принадлежит органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, мэр города Улан-Удэ не вправе издавать постановление по данному вопросу.

Постановление мэра города Улан-Удэ было признано не соответствующим Конституции Республики Бурятия, ее статьям 17 (части 1 и 2), 11 (часть 2).

б) 26 октября 2007 г. было принято постановление по делу о проверке конституционности пункта 1 Постановления Правительства

ства Республики Бурятия «О региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия» в связи с жалобой гражданина И. Д. Заверухи [5]. Оспариваемой нормой была занижена величина доли расходов гражданина И. Д. Заверухи на оплату' жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе его семьи на сумму НДС, поэтому он потерял право на предоставление субсидии. В мотивировочной части решения Суд указал, что уровень материальной обеспеченности ветеранов и других малоимущих граждан зависит не только от сумм получаемых пенсий, пособий и заработной платы, но и от наличия социальных и различных льгот, в том числе и по оплате жилищно-коммунальных услуг. Исходя из этого, издание нормативных актов, равно как и принятие основанных на них правоприменительных решений, влекущих уменьшение, ограничение или отмену установленных законом льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, нарушает конституционное право граждан на социальное обеспечение.

Пункт 1 Постановления Правительства Республики Бурятия от 18 июля 2006 г. № 220 «О региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия» был признан не соответствующим Конституции Республики Бурятия, ее статьям 37 (части 1, 2), 53 (часть 3).

15 февраля 2008 г. в данное Постановление Правительства Республики Бурятия «О региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия» были внесены соответствующие изменения [4]. Министерству социальной защиты населения Республики Бурятия поручено на основании заявлений граждан произвести перерасчет размера субсидий и осуществить соответствующие выплаты гражданам.

2. По делам о разрешении споров о компетенции между органами законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия

а) 22 декабря 2003 г. было принято постановление о разрешении спора между Правительством Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием Постановления Народного Хурала Республики Бурятия «Об информации Правительства Республики Бурятия по отчету об исполнении республиканского бюджета за первое полугодие 2003 г.» (в части абзаца 6 пункта 3) [5].

В нем Суд указал, что Народный Хурал Республики Бурятия не вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции других органов государственной власти. А согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представление бюджета и отчета о его исполнении осуществляется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Следовательно, Правительство Республики Бурятия не имеет права назначать представителя Президента Республики Бурятия при рассмотрении Народным Хуралом Республики Бурятия законопроектов по вопросам республиканского бюджета и отчетов о его исполнении, поскольку это исключительная компетенция Президента Республики Бурятия.

б) 29 декабря 2004 г. Конституционный Суд Республики Бурятия по запросу Президента Республики Бурятия вынес определение по делу о проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия”» [6].

В данном определении Конституционный Суд Республики Бурятия указал, что решение Конституционным Судом Республики Бурятия вопросов, касающихся определения срока ответа на запрос депутата Народного Хурала Республики Бурятия, установления размера ежемесячного денежного содержания депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, работающих на профессиональной постоянной (оплачиваемой) основе, выплаты районного коэффициента и процентных надбавок к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, ежемесячной доплаты к трудовой пенсии депутатам, ежемесячной доплаты к трудовой пенсии Председателю Народного Хурала Республики Бурятия, по существу означало бы его вторжение в компетенцию законодателя. Поэтому Судом было отказано в принятии к рассмотрению запроса Президента Республики Бурятия о проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия от 2 декабря 2004 г. № 824-111 «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия”» ввиду неподведомственности поставленных в нем вопросов Конституционному Суду Республики Бурятия.

в) 7 июля 2005 г. принято постановление по делу о проверке соответствия Конституции республики статье 2 Закона Республики Бурятия «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2005–2007 гг.» [7].

Данным постановлением признано, что положение статьи 2 оспариваемого Закона не противоречит Конституции Республики Бурятия. При этом судом учитывалось, что заслушивание Народным Хуралом Республики Бурятия ежегодных посланий Президента Республики Бурятия не может рассматриваться в качестве единственно возможного варианта осуществления Народным Хуралом Республики Бурятия ежегодного контроля за выполнением программы социально-экономического развития Республики Бурятия на среднесрочную перспективу. Народный Хурал республики вправе установить в Законе Республики Бурятия периодичность представления Президентом Республики Бурятия отчетов о выполнении государственных программ социально-экономического развития Республики Бурятия в Народный Хурал Республики Бурятия.

3. По делам об оспаривании законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия

11 июля 2003 г. Конституционный Суд Республики Бурятия вынес постановление по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия пункту 1 статьи 2 и пункту 1 статьи 23 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» по запросу Прокурора Республики Бурятия [8].

Суд отметил, что оспариваемым Законом не предусмотрены выборы депутатов Народного Хурала Республики Бурятия по спискам кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. Это противоречит пункту 4 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по единому избирательному округу 17 пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. Также в данном Законе отсутствовали права избирательных объединений, избира-

тельных блоков выдвигать списки кандидатов в депутаты, что противоречит пункту 1 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому кандидатов, списки кандидатов вправе выдвигать избирательные объединения, избирательные блоки. Исходя из этого, Конституционный Суд Республики Бурятия признал оспариваемые положения не соответствующими Конституции Республики Бурятия, ее статьям 80 (части 2) и 11 (части 2).

4. Рассмотрение и принятие мер по некоторым заявлениям граждан

Наряду с рассмотрением дел в практике Суда имелись такие заявления, где были допущены нарушения прав и свобод граждан. Разрешение некоторых из них в соответствии с Законом РБ «О Конституционном Суде РБ» в компетенцию Суда не входит, поэтому они направлялись в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, министерства и ведомства Республики Бурятия для принятия соответствующих мер. Например, гражданка Дружинина обратилась 8 декабря 2003 г. с жалобой о нарушении ее права на отдых, права на охрану здоровья, связанного с режимом работы предприятий, расположенных на первых этажах жилых домов. Суд обратился в Администрацию города Улан-Удэ, в Министерство строительства, архитектуры и ЖКХ Республики Бурятия, получил соответствующую информацию по рассматриваемому вопросу. При этом было установлено, что в Республике Бурятия подобная проблема не урегулирована в законодательном порядке, не было предусмотрено ответственности за нарушение покоя граждан и тишины в ночное время. Поэтому Суд обратился по данному вопросу в Комитет Народного Хурала Республики Бурятия по социальной политике. В настоящее время Закон Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение покоя граждан и тишины в ночное время в Республике Бурятия» [4] принят и действует.

Можно привести и такой пример. 28 апреля 2005 г. поступило обращение граждан, сообщающее, что территория двора жилого дома № 25 по ул. Кирова, где они проживают, превращена в проезжую часть автодороги. Через двор проезжают автомашины к зданию ТЦ «Курбатовский» и др. Это было связано с реконструкцией

улицы Ленина. Распоряжением Администрации города Улан-Удэ не было предусмотрено устройство подъездных путей к вышеупомянутому зданию. Поэтому Суд обратился в Администрации города Улан-Удэ, Советского района, Управление ГИБДД МВД по РБ по разрешению обращения граждан. Сейчас организован подъезд к ТЦ «Курбатовский» и др. зданиям со стороны улицы Смолина. Таким образом, права жильцов дома №25 по ул. Кирова были восстановлены.

Далее Конституционный Суд Республики Бурятия наладил взаимодействие с Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, Советом судей Российской Федерации. Создан Консультативный совет председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, который, по мере необходимости, собирается на свои заседания и рассматривает различные вопросы, связанные с деятельностью региональных органов конституционного контроля, анализирует опыт их работы.

Конституционный Суд Республики Бурятия поддерживает постоянную связь с Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Аппаратом по обеспечению деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации, в Конституционном Суде Российской Федерации выпускается «Дайджест оперативной информации» (Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации). С помощью этого издания осуществляется оперативный мониторинг деятельности региональных конституционных и уставных судов. В нем отслеживается работа в субъектах Российской Федерации по подготовке проектов законов о конституционных (уставных) судах. Он направляется в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, в ведущие научные центры, органы государственной власти, что позволяет судам осуществлять взаимный обмен опытом.

В течение всего периода деятельности судьи и работники аппарата Конституционного Суда Республики Бурятия постоянно работали над повышением своих профессиональных знаний. Ими написано и опубликовано в международных, российских и региональных изданиях свыше 100 научных и публицистических работ по конституционно-правовой тематике.

Конституционный Суд Республики Бурятия провел совместно с органами законодательной и исполнительной власти республики значительную работу' по приведению Конституции Республики Бурятия в соответствие с Конституцией Российской Федерации, Федеральными конституционными законами и Федеральными законами. Судьи Конституционного Суда Республики Бурятия были участниками Конституционного Собрании. Председатель Конституционного Суда Республики Бурятия К. А. Будаев был руководителем организационного комитета по созыву Конституционного Собрании. К. А. Будаев и судья А. Д. Улымжиев принимали участие в редактировании, подготовке к изданию текста Конституции Республики Бурятия в новой редакции.

В целях повышения эффективности конституционного контроля, приведения ряда положений Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» в соответствие с новой редакцией Конституции Республики Бурятия, Конституционный Суд Республики Бурятия в 2001 г. разработал и в порядке законодательной инициативы внес на рассмотрение Народного Хурала Республики Бурятия проект Закона Республики Бурятия «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Бурятия “О Конституционном Суде Республики Бурятия”» [10]. Данный Закон был принят Народным Хуралом РБ 18 декабря 2001 г. и с 27 декабря, дня его официального опубликования, вступил в силу. В главу 1 «Общие положения» были внесены изменения, касающиеся статуса Конституционного Суда, и в настоящее время статья 1 гласит: «Конституционный Суд Республики Бурятия является высшим органом судебной власти по защите конституционного строя Республики Бурятия». В новой редакции статьи 3 Закона дополнены полномочия Суда. Теперь Конституционный Суд Республики Бурятия осуществляет и иные полномочия, предоставляемые ему федеральными конституционными законами, федеральными законами, Конституцией Республики Бурятия, законами Республики Бурятия; может также пользоваться правами, предоставляемыми ему заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению

в качестве судебного органа конституционного контроля. Этим же Законом было исключено положение о даче заключения о наличии оснований для отрешения Президента Республики Бурятия от должности. Были внесены изменения и в другие положения Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» [11].

Все эти изменения направлены на улучшение деятельности Суда во имя укрепления конституционной законности.

Понимая, что дальнейшее развитие судебного конституционного контроля в Республике Бурятия и других субъектах Российской Федерации возможно при совершенствовании федеральной правовой базы об организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, судьями Конституционного Суда Республики Бурятия в выступлениях на научно-практических конференциях неоднократно высказывались существующие проблемы формирования и функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, вносились конкретные предложения по совершенствованию их деятельности.

Надо отметить, что многие предложения о совершенствовании законодательства о конституционных и уставных судах были восприняты федеральными органами власти. Положения федерального законодательства о конституционных и уставных судах субъектов Российской Федерации были откорректированы в соответствии с требованиями времени.

Гак, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в редакции от 15 декабря 2001 г. [12] предусматривает, что порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 13). Кроме того, в нем установлен общий для всех судов порядок отбора кандидатов в судьи, который осуществляется на конкурсной основе (часть 5 статьи 12).

Значительные дополнения внесены 15 декабря 2001 г. и в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [13].

Впервые в Законе «О статусе судей в Российской Федерации» (пункт 1 статьи 4) указано, что судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъек-

та Российской Федерации. районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Здесь же определены органы и профессии, работа в которых при наличии юридического образования включается в стаж по юридической профессии для кандидатов в судьи.

Также впервые в этом Законе (пункт 10 статьи 6) указано, что председатели, заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность в порядке, определяемом законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

В пункте 4 статьи 11 указано, что срок полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. А также определены ограничения на занятие должности председателя, заместителя председателя одного и того же суда не более двух раз подряд (пункт 14 статьи 6). При этом общими для всех судей являются положения пунктов 5 и 6 статьи 11, где определено время вступления в должность судьи и время прекращения полномочий. Так, для лиц, впервые избранных на должность судьи, время вступления в должность определено с момента принесения им присяги, для уже приносивших присягу, со дня назначения на должность. Определены и конкретные сроки прекращения полномочий судьи в зависимости от основания прекращения.

Статья 16 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» и статьи 447–450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации устанавливают неприкосновенность всех судей и определяют порядок решения вопросов о возбуждении уголовного дела в отношении судьи, привлечения его к административной ответственности, избрания в отношении судьи в качестве меры пресечения заключения под стражу и осуществления в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий. Закон предусматривает, что в отношении судьи, надо полагать и в отношении судьи конституционного (уставного) суда, эти вопросы решаются судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, автономного округа по ходатайству Ге-

нерального прокурора Российской Федерации. А для возбуждения уголовного дела в отношении судьи необходимо еще и согласие квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Закон от 15 декабря 2001 г. (пункт 3 статьи 21) устанавливает порядок выдачи удостоверений судьям. Удостоверения судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации подписываются и выдаются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

14 марта 2002 г. принят Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [14], в котором предусматривается, что судейское сообщество в Российской Федерации образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему Российской Федерации (статья 1). При формировании всех органов судейского сообщества предусматривается представительство от конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

5 апреля 2005 г. был принят Федеральный закон № 33-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”», Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [15]. Этими законодательными актами внесены изменения, в частности, установлен предельный возраст пребывания в должности судьи 70 лет. Для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации законами соответствующих субъектов Российской Федерации может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов.

Число конституционных (уставных) судов в Российской Федерации, хотя медленно, но растет. За последние годы созданы Уставные суды Калининградской области, города Санкт-Петербурга, Конституционные Суды Республики Тыва и Чеченской Республики. Все суды функционируют в соответствии с Конституцией, Уставом, законами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством. С созданием конституционного (уставного) суда в

субъекте завершается процесс формирования системы органов государственной власти, основанной на принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, тем самым субъект обретает свою государственность. Конституционный (уставный) суд, осуществляя в форме конституционного судопроизводства судебную власть, защищает конституционный строй, основные права и свободы человека и гражданина, укрепляет конституционную законность.

Вместе с тем проблема формирования конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации остается не решенной. Во многих субъектах до сих пор не создана правовая база для организации судов, хотя в конституциях, уставах более 60 субъектов Российской Федерации предусмотрено образование этих судов. Мы полагаем, что пришло время для принятия базового Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации».

Литература

1. О Конституционном Суде Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 25.10.1994 № 42-1 // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 2.

2. По делу о проверке конституционности Постановления мэра города Улан-Удэ от 7 апреля 2000 г. № 171 «О порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков»: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 10.12.2003 // Бурятия. 2003. № 235.

3. По делу о проверке конституционности пункта 1 Постановления Правительства Республики Бурятия «О региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия»: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 26.10.2007 // Бурятия. 2007. № 204.

4. О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Бурятия от 18.07.2006 г. № 220 «О региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия»: постановление Правительства Республики Бурятия от 15.02.2008 г. № 69 // Бурятия. 2008. № 27.

5. По делу о разрешении спора между Правительством Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с

изданием Постановления Народного Хурала Республики Бурятия «Об информации Правительства Республики Бурятия по отчету об исполнении республиканского бюджета за первое полугодие 2003 г.» (в части абзаца 6 пункта 3): постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 22.12.2003 // Конституционный Суд Республики Бурятия: сборник официальных материалов. Улан-Удэ: Республиканская типография. С. 164–169.

6. По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Республики Бурятия «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия “О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия”»: определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 29.12.2004 // Конституционный Суд Республики Бурятия: сборник официальных материалов. Улан-Удэ: Республиканская типография. С. 258–262.

7. По делу о проверке соответствия Конституции республики статьи 2 Закона Республики Бурятия «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2005–2007 гг.»: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 07.07.2005 // Бурятия. 2005. № 124.

8. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия пункта 1 статьи 2 и пункта 1 статьи 23 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия»: постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 11.07.2003 // Бурятия. 2003. № 126.

9. Об административной ответственности за нарушение покоя граждан и тишины в ночное время в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 06.07.2004 № 738-III // Бурятия. 2004. № 126.

10. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия»: Закон Республики Бурятия от 24.12.2001 № 895-II // Бурятия. 2001. № 246.

11. О внесении изменений в Закон Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия»: Закон Республики Бурятия от 07.03.2006 № 1601-II // Бурятия. 2006. № 41.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности: Закон Республики Бурятия от 02.07.2007 № 2346-II // Бурятия. 2007. № 118.

13. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ Р. 1997. № 1. Ст. 1.

14. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // Российская газета. 1992. № 170. 29 июля.

15. Об органах судейского сообщества: федер. закон от 14.03.2002 г. № 30-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

16. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.04.2005 № 33-ФЗ // СЗ РФ. № 15. Ст. 1278.

Статья опубликована в сборнике «Практика функционирования конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации». Улан-Удэ, 2008.

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА — ОДНА ИЗ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выступая на научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации Д. А. Медведев напомнил, «что в соответствии с Конституцией именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности» [1].

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое место в механизме реализации и защиты конституционных прав граждан не только благодаря формальным предписаниям и нормам Конституции Российской Федерации, но и в силу объективной потребности, диктуемой демократическим путем развития нашего государства, логикой проводимых в стране политических реформ. Основная роль Конституционного Суда Российской Федерации, по нашему мнению, состоит в оказании непосредственного влияния на приведение в соответствие действующего законодательства с Конституцией Российской Федерации, тем самым он содействует гармонизации и стимулирует обновление нормативно-правовой базы российского правосудия с целью создания необходимых условий для соблюдения и защиты всего комплекса конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Роль конституционных (уставных) судов субъектов РФ также состоит в оказании влияния на приведение в соответствие законодательства субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления с федеральным законодательством, конституцией (уставом) субъекта РФ, решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Согласно пункту «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ субъекты Федерации правомочны принимать нормы, защищающие права и свободы человека и гражданина. Субъекты Федерации, однако, лишены права самостоятельно регулировать дела в связи с посягательствами на основные права, так как этот вопрос согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ отнесен к исключительной компетенции Федерации.

В условиях федеративного устройства России формирование и защита прав и свобод осуществляются на двух уровнях государ-

ственной власти: не только Федерации, но и ее субъектов. Причем если федеральный уровень регулирования и защиты основных прав и свобод составляет объект широких и активных научных исследований, особенно в центре, то исследования состояния правового регулирования защиты прав и свобод, формулируемых в конституциях (уставах) субъектов Федерации, — явно недостаточны.

С одной стороны, поскольку защита основных прав относится к совместной компетенции Федерации и ее субъектов, то простор для создания собственных гарантий основных прав субъектами Федерации существует для них только в той мере, в какой те же самые права еще не гарантированы Конституцией РФ. С другой стороны, если конституция (устав) субъекта Федерации гарантирует основные права, а это, по мнению многих ученых, не является нарушением Конституции России, и эти права уже защищены Конституцией Федерации, то гарантирована уже двойная защита. Вот здесь появляется сфера совпадения полномочий Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в деле осуществления проверок конституционности законодательства субъектов РФ по жалобам граждан и по запросам судов.

Ж. И. Овсепян полагает, что есть проблема в соотношении полномочий Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере проверок конституционных жалоб, поскольку имеет место совпадение сфер юрисдикций Конституционного Суда РФ и ряда субъектов РФ там, где есть конституционные (уставные) суды, которые вправе рассматривать жалобы граждан на нарушение их конституционных прав [2]. Так, согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. В этом положении Конституции РФ «география» законов не ограничена, т.е. она предполагает не только федеральные законы, но и законы, изданные субъектами РФ, причем законы, изданные Федерацией и ее субъектами не только по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов РФ и органов государственной власти субъектов РФ, но, очевидно, и законы субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ. В то же время в законодательстве большинства субъектов РФ (зако-

ны о конституционных судах) проверки на конституционность в конституционных (уставных) судах субъектов РФ законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод гражданина, а также по запросам судов, в большинстве случаев также предусмотрены. И хотя в большинстве субъектов они распространяются на нормативные и правовые акты только самого субъекта РФ, прежде всего — законы субъекта РФ (в Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Дагестане, Карелии, Тыве, Ханты-Мансийском автономной округе; а в Республике Татарстан — не только на законы республики, но и иные нормативные акты этой республики), тем не менее здесь имеют место совпадения сфер юрисдикций Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ, поскольку, как указывалось, Конституционный Суд РФ по жалобам граждан и запросам судов компетентен проверить на соответствие Конституции РФ любые категории законов.

Как отмечают М. А. Митюков, А. М. Барнашов, сложилась уже и определенная практика рассмотрения конституционными (уставными) судами дел о проверке конституционности законов по жалобам граждан и запросам судов [3]. Как указывали эти авторы, только в 1994–1998 гг. конституционными судами Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Карелии, Коми, Саха (Якутия), Уставным судом Свердловской области рассмотрено более трех десятков дел этой категории. Почти в половине решений, принятых конституционными и уставными судами, содержатся выводы о неконституционности обжалуемых законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, которыми нарушались избирательные, трудовые права граждан, права частной собственности, социального обеспечения, налогообложения и другие, гарантированные Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ.

Следует отметить, что в отличие от судов общей юрисдикции, арбитражных судов конституционные (уставные) суды не исследуют фактические обстоятельства дела, а решают вопросы права. Они исследуют положения нормативных актов органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления на предмет их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Этим конституционные (уставные) суды, несомненно, усиливают судебную власть, и уже сейчас с уверенностью можно сказать,

что граждане и юридические лица с появлением этих судов в субъекте РФ получили дополнительную гарантию в защите своих прав. Это подтверждается рассмотренными делами по защите прав граждан в субъектах РФ, где имеются конституционные (уставные) суды, не только в 90-х годах, но и не меньшей активностью в 2003–2008 гг.

Почему именно конституционные (уставные) суды являются наиболее эффективным средством защиты прав человека и гражданина? Потому, что в результате решений конституционного (уставного) суда получают судебную, и притом весьма оперативную, защиту своих конституционных прав не только лицо или лица, обратившиеся с жалобой, но и другие граждане, права которых нарушались или могли быть нарушены нормативным правовым актом, рассматриваемым судом.

Кроме того, правовые позиции конституционных (уставных) судов содержат ориентиры для законопроектной и другой правотворческой деятельности законодательных, исполнительных органов субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

Например, за пять лет, прошедших с момента образования (с 2000 г.), Конституционным судом Республики Татарстан рассмотрено 15 обращений государственных органов (в последние годы здесь наметилась устойчивая тенденция к росту). Более половины из них было направлено комиссиями (комитетами) и группами депутатов Государственного совета. Свыше 300 заявлений поступило в адрес Конституционного суда от граждан республики и их объединений. Все это — яркое свидетельство востребованности органа конституционного правосудия, подтверждение растущего доверия к нему со стороны общества.

По результатам рассмотрения обращений Конституционным судом было принято 34 итоговых решения, в том числе 16 постановлений и 18 определений. Из них 6 постановлений непосредственно касались толкования Конституции Республики Татарстан. Следует отметить, что 27 решений вынесены по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и их объединений, что составляет 80% от общего числа итоговых решений Конституционного суда Республики Татарстан. За этими на первый взгляд обычными цифрами скрываются не только судьбы отдельных людей, законные права которых были ущемлены, но и защита интересов ты-

сяч других граждан. Реализация этих направлений деятельности нашла отражение в целом ряде решений Суда, касающихся прав граждан на социальное обеспечение, выбор места жительства, предоставление в полном объеме установленных законом гарантий и льгот.

В частности, правозащитная функция конституционного правосудия и процессуальное взаимодействие Конституционного суда Татарстана с Конституционным Судом Российской Федерации успешно соединились в деле по жалобе гражданина Н. И. Седойкина — бывшего несовершеннолетнего узника фашизма. В связи с рассмотрением данного дела Конституционный суд республики обратился с запросом в Конституционный Суд России, поскольку поднятый заявителем вопрос, по существу, касался конституционности нормативных правовых актов федерального уровня. Конституционный Суд РФ по данному запросу принял Определение от 4 декабря 2003 г., в котором отметил, что льготы, указанные в Законе «О ветеранах» и других нормативных правовых актах, должны распространяться не только на бывших несовершеннолетних узников фашизма, приравненных к инвалидам Великой Отечественной войны, но и на совместно проживающих с ними членов их семей. Тем самым нарушенные права таких особо нуждающихся в социальной защите категорий граждан, как инвалиды Великой Отечественной войны, бывшие несовершеннолетние узники фашизма, были эффективно восстановлены и защищены и в Республике Татарстан, и в целом в Российской Федерации. Данное дело явилось примером тех огромных правозащитных возможностей, которыми обладают не только Конституционный Суд России и Конституционный суд Татарстана, но и все иные конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Своей деятельностью Конституционный суд Республики Татарстан предоставляет гражданам дополнительные гарантии защиты их конституционных прав и свобод, в отличие от тех субъектов Федерации, где конституционные (уставные) суды не созданы.

Такие обращения конституционного (уставного) суда субъекта РФ в Конституционный Суд Российской Федерации можно назвать партнерскими между центром и субъектами по защите Конституции РФ. Многие решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в своей мотивировочной части базируются на решениях Кон-

ституционного Суда Российской Федерации. Этим самым конституционные (уставные) суды доводят до органов государственной власти своих субъектов, органов местного самоуправления и граждан существующие и принятые решения, правовые позиции Конституционного Суда РФ по тем или иным правовым вопросам.

Например, за 2005, 2006 гг. и первое полугодие 2007 г. Конституционным судом Республики Карелия [4] рассмотрено 11 дел по обращениям граждан о проверке конституционности различных нормативных правовых актов республиканских органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению жителям республики различных мер социальной поддержки. По этим делам Конституционным судом Республики Карелия вынесено 7 постановлений и 4 позитивных определения.

Уставный суд Калининградской области создан недавно. В период 2003–2007 гг. около 70% обращений, поступивших в Суд, составили обращения граждан и их объединений [5].

Уставный суд Санкт-Петербурга по жалобе граждан Н. В. Злоказовой, Н. А. Кицак, В. Н. Павленко признал положения абзаца второго п. 4 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 15 марта 2006 г. № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» не соответствующими Уставу Санкт-Петербурга, положениям его п. 1 ст. 3, так как порядок предоставления жилых помещений на условиях договора социального найма не исключает возможности заключения договоров социального найма с лицами, временно проживающими в общежитиях, кроме того, допускалась возможность заключения договоров социального найма жилого помещения с гражданами, вселенными в общежития, вне зависимости от факта и времени их постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, тем самым вводился отличный от общего, объективно не оправданный порядок предоставления жилых помещений на условиях договора социального найма. Не обеспечивалась гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, реализация гарантированного Уставом Санкт-Петербурга права на жилище с соблюдением принципа равенства.

В январе 2006 г. Уставным судом Свердловской области было рассмотрено дело по обращению ветерана труда Д. о соответствии Уставу Свердловской области абз. 1 ст. 11 Областного закона «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области». Суд

указал, что по уставно-правовому смыслу, выявленному судом, ветераны труда, получившие право на меры социальной поддержки с 1 января 2005 г., не могут быть лишены этого права в связи с последующим внесением изменений в закон. Вынося данное решение, суд руководствовался правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный суд Республики Бурятия по жалобе гражданина В. П. Давыдова признал не соответствующими Конституции Республики Бурятия и Постановлениям Конституционного Суда РФ ряд положений постановления Правительства РБ от 19 марта 2007 г. № 79 «О внесении изменений в Постановление Правительства РБ “О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в форме денежных выплат”», предусматривающих изменения в условиях и порядке предоставления мер социальной поддержки гражданам. Эти изменения привели к уменьшению мер социальной поддержки гражданам.

Учитывая особую важность защиты прав и свобод человека и гражданина в нашей стране с учетом опыта стран Европы и решений Европейского Суда по правам человека, 8 июня 2007 г. в городе Казани в зале Парламентского центра Республики Татарстан [6] состоялось заседание Консультативного совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации на тему «Европейские стандарты в практике конституционного правосудия в Российской Федерации». В заседании приняли участие Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, судья этого суда Б. С. Эбзеев, советник суда В. А. Кряжков, Председатель Государственного Совета Республики Татарстан Ф. Х. Мухаметшин, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротов и пятнадцать представителей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Состав Совета расширился за счет участия в нем Председателя вновь созданного Конституционного суда Чеченской Республики.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин в своем выступлении, посвященном вопросам применения судами международного права, отметил, что понятия стандарта, прецедента, нормы международного права, решений Евро-

пейского Суда — многоаспектны: они относятся к конкретному случаю, касаются конкретного гражданина. Суды фактически истолковывают нормы Европейской конвенции при их применении, потому что стандарты в абстрактном смысле одни и те же и не могут быть различными в разных странах. В. Д. Зорькин остановился на проблеме создания конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. По его мнению, «теоретически создание конституционных судов во всех регионах было бы идеальным». Исходя из необходимости создания таких судов во всех субъектах Федерации, решение проблемы он видит в конкретизации ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

В целях совершенствования деятельности органов конституционного правосудия в Российской Федерации по применению европейских стандартов защиты прав и свобод и обеспечения единообразного применения судами указанных положений Консультативный совет председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации выработал рекомендации о необходимости при осуществлении конституционного правосудия руководствоваться положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод с учетом практики Европейского Суда по правам человека, а также иными правовыми актами органов Совета Европы.

Литература

- 1 URL: <http://www.kremlin.rtf/text/gpDears/2008/12/210020.shtml>
- 2 Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). Москва: МарТ, 2001. С. 438–439.
- 3 Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия. Сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики. Томск: Изд-во Томского университета, 1999. С. 329–334.
- 4 Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. 2007. № 2(7). С. 35.
- 5 Становление и развитие уставной юстиции: проблемы и опыт Калининградской области / А. А. Городилов, Г. В. Корнюшенков, Ю. А. Кузьяев, А. В. Куликов. Калининград, 2008. С. 21.

6 Переплеснина Е. М. О работе Консультативного совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. 2007. № 2(7). С. 22–25.

Статья опубликована в журнале «Конституционное и муниципальное право». Москва, 2009. № 5.

ИСТОРИЯ ПОДГОТОВКИ, ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ И ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

12 декабря 2008 г. в Москве, Государственном Кремлевском Дворце с участием Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева прошла научно-практическая конференция, посвященная пятнадцатилетию Конституции Российской Федерации. На конференции приняла участие делегация нашей республики во главе с Президентом республики Вячеславом Владимировичем Наговицыным.

Дмитрий Анатольевич Медведев отметил, что 12 декабря 1993 г. в нашей стране впервые за ее историю был принят принципиально новый Основной Закон — такой Закон, который признал высшей ценностью человека, его права и свободы, который установил основы демократического порядка России и обязавший государство на деле соблюдать и защищать эти новые базовые ценности. За эту Конституцию мы с вами голосовали на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 г. Как вы помните, большинство проголосовавших избирателей — около 33 миллионов граждан, или 55,22% по стране (в том числе по Бурятии 205 тысяч голосов избирателей, или 55,23%) — высказались за принятие Конституции. Это красноречивый результат.

Принятие новой Конституции позволило нашей стране выйти из конституционного и политического тупика, образовавшегося после многомесячного непримиримого противостояния исполнительной и законодательной властей и обернувшихся вооруженными столкновениями в октябре 1993 г. в столице России — Москве. Определенные сложности были в тот период и в нашей республике.

Верховный Совет Республики Бурятия в сложившейся ситуации решил ускорить разработку новой Конституции республики. 25 октября 1993 г. распоряжением Председателя Верховного Совета Республики Бурятия Л. В. Потапова был утвержден состав рабочей группы Конституционной комиссии Верховного Совета, которая из имеющихся нескольких проектов Конституции должна была подготовить проект Конституции Республики Бурятия с учетом принятой Конституции Российской Федерации.

По Конституции Российской Федерации (ст. 5) каждый ее субъект вправе иметь атрибуты правового демократического государства. Ими являются конституция, устав и законодательство, соб-

ственные органы государственной власти, функционирующие на основе разделения властей — на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10,11). Республики могут устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации (ст. 68).

В ходе обсуждения в средствах массовой информации, в Конституционной комиссии, комитетах и комиссиях Верховного Совета Республики Бурятия высказывались разные точки зрения на ряд концептуальных вопросов. Каким должен быть парламент в республике — однопалатным или двухпалатным. Как назвать парламент — Законодательным собранием республики или республиканской Думой? Ввести ли пост Президента? Совместить или не совмещать пост Президента с постом Председателя Правительства? Шли жаркие дебаты о возрасте кандидатов в Президенты, о том, сколько лет должен работать в Бурятии человек, прежде чем баллотироваться на пост Президента республики, должен ли он знать два государственных языка. Много было спорных вопросов по количеству депутатов нового парламента, о том из каких посылок исходить при определении количества депутатов, сколько округов по районам, в городах создать.

В связи с тем, что Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации первого созыва избиралась сроком на 2 года, были вопросы, как избирать наш парламент — на 2 года или на 4. Представители ряда партий и движений требовали часть депутатов избирать по партийным спискам. Некоторые депутаты, представители общественности вносили предложения — ввести конституционное закрепление нормы представительства бурятского и эвенкийского народов.

Учитывая уроки политического противостояния между исполнительным и законодательным органами власти в России и в республике, Конституционной комиссией был предложен вариант смешанной формы правления, где при сильной президентской власти в республике предполагалось иметь и сильную законодательную власть.

Для подготовки единого проекта Конституции Республики Бурятия необходимо было выяснить мнение большинства депутатов

Верховного Совета по концептуальным положениям разрабатываемого проекта. Эти положения были вынесены на сессию Верховного Совета, состоявшуюся 20–24 декабря 1993 г. Депутаты по предложению члена рабочей группы от Совета Министров республики Куприяна Ильича Бахрунова согласились назвать парламент «Народным Хуралом». Были утверждены концептуальные подходы: однопалатный парламент, Президент совмещает пост с постом Председателя Правительства, Президент избирается всем населением республики, он назначает и освобождает всех членов Правительства с согласия парламента, Президент не имеет права роспуска парламента.

Когда в концептуальном плане появилась ясность по ключевым вопросам, был подготовлен и в декабре 1993 г. опубликован на страницах республиканских газет для всенародного обсуждения проект новой Конституции. В начале 1994 г. группы ответственных работников министерств, ведомств, члены Правительства, депутаты Верховного Совета разъехались в районы республики с разъяснением проекта Конституции, побывали в селах, колхозах, совхозах, на предприятиях, проводили собрания. По существу шло всенародное обсуждение проекта новой Конституции республики. В Конституционную комиссию Верховного Совета поступили письменные предложения от компартии, демократической партии, общественной организации «Нэгэдэл», Совета ветеранов, ассоциации бурятских женщин «Алан-Туя», Бичурской, Куйтунской и Верхнеудинской общин старообрядцев, фонда возрождения коренного этноса Бурятии, Союза женщин Бурятии, Буркоопсоюза, от Совета профсоюзов, Министерств юстиции и экономики, от администраций 12 районов, от депутатов Верховного Совета и граждан республики.

По результатам обсуждения Конституционной комиссией были внесены изменения и дополнения в отдельные статьи опубликованного текста проекта Конституции. После этого проект Конституции был представлен на февральскую сессию Верховного Совета республики, на которой 22 февраля 1994 г., 15 лет назад, была принята новая Конституция Республики Бурятия, которая действует и в настоящее время.

Надо отметить, что конституционно-правовая сфера России и республики не являются неким застывшим монолитом. В ней происходят перемены. Недавно были внесены изменения и в Конститу-

цию Российской Федерации, Народный Хурал Республики Бурятия обсудил на своей сессии поправки, предложенные Президентом Российской Федерации, и поддержал его предложения. Существенные изменения в Конституцию РБ были внесены после внесения изменений в федеральное законодательство. Как известно, 11 декабря 2004 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения. Они предусматривают, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (президенты республик, губернаторы краев и областей) наделяются полномочиями законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Соответственно были внесены изменения в Конституцию Республики Бурятия. Теперь Президент Республики Бурятия не избирается как ранее, населением республики, а наделяется полномочиями Президента — Председателя Правительства Республики Бурятия Народным Хуралом Республики Бурятия по представлению Президента Российской Федерации.

Не секрет, что отмена прямых выборов глав регионов была воспринята в стране неоднозначно. Были несогласные с этим. Это известно. Почему-то редко упоминается в печати о том, что некоторые граждане обратились в Конституционный суд РФ с жалобой по этому вопросу. Конституционный суд РФ в своем постановлении от 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан, признал положения этого закона об отмене прямых выборов высших должностных лиц регионов не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Суд указал, что федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы исполнительной власти. Являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта РФ, глава региона одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. По своему статусу это должностное лицо — в силу принципа единства системы государственной власти — находится в

отношениях субординации, т.е. соподчиненности непосредственно с Президентом Российской Федерации, который, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти.

Было еще одно существенное конституционное новшество — в республике введена смешанная избирательная система по выборам депутатов Народного Хурала Республики Бурятия.

Это требование федерального законодателя ко всем регионам России. Ее цель — стимулировать становление реальной многопартийной системы в стране. В декабре 2007 г. по новому закону прошли выборы депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, половина /33 депутата/ были избраны по одномандатным округам, вторая половина /еще 33 депутата/ по спискам политических партий. Особых споров такое нововведение не вызывает. Более того, 1 марта этого года, смешанная система выборов впервые была уже опробована на выборах муниципального уровня по городу Улан-Удэ, на выборах депутатов Городского Совета.

Дмитрий Анатольевич Медведев на конференции еще раз напомнил, что Конституция имеет колоссальное значение для преодоления так называемого правового нигилизма. Ее нормы и ценности должны быть известны и понятны каждому в нашей стране, работа по разъяснению должна быть постоянной и системной, что Конституция является актом прямого действия — давайте постараемся выполнить этот принцип на практике — таким призывом он обратился к нам.

Этому как раз посвящена и наша конференция, которая приурочена к 15-летию Конституции Республики Бурятия. Выражаю признательность Президенту нашей республики, Вячеславу Владимировичу Наговицыну, несмотря на кризис и экономию финансов, выделил средства на выпуск брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия с изменениями и дополнениями на 1 апреля 2009 г., на двух государственных языках (русском и бурятском) и сборника материалов настоящей конференции.

Жители нашей республики должны знать не только Конституцию России, но и Конституцию своей республики, к тому же Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев подчеркнул в своем выступлении, что Конституция действительно обязана быть реально действующей, этого же требует и Президент нашей республики Вячеслав Владимирович Наговицын, как гарант

Конституции Республики Бурятия, прав и свобод человека и гражданина, как это указано в статье 69 Конституции Республики Бурятия. Необходимо отметить, что Конституция нашей республики не декларативное, а реально действующее право, к примеру, в статье 15 Конституции Республики Бурятия закреплено, что в Республике Бурятия признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Бурятия.

В соответствии с пунктом 3 статьи 100 Конституции Республики Бурятия, Конституционный Суд Республики Бурятия по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Только в прошедшем году Конституционный Суд Республики Бурятия рассмотрел четыре дела по жалобам девяти граждан, по которым были восстановлены нарушенные конституционные права многих граждан, проживающих в республике.

Конституционный Суд Республики Бурятия стоит на защите прав граждан, этим на деле способствует реализации в жизнь статьи 16 Конституции Республики Бурятия, где закреплено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления в республике и обеспечиваются правосудием.

Статья опубликована в материалах международной научно-практической конференции «Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации как составная часть конституционного законодательства России (к 15-летию Конституции Республики Бурятия)». Улан-Удэ, 2009.

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН — ГЛАВНОЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

В своем выступлении на VII Всероссийском съезде судей Президент Российской Федерации Д. Медведев сказал: «Здесь, на съезде, вы будете обсуждать самые разные вопросы, которые имеют прямое отношение к жизни миллионов людей, защите их прав, свобод, интересов, личного достоинства и собственности. Вы прекрасно знаете — лучше, чем кто бы то ни было, о том, что в суде решаются судьбы миллионов людей. И в немалой степени в суде формируется и отношение людей к государству: оценивается способность государства защищать интересы граждан, применять силу закона и восстанавливать справедливость. В этом смысле суд, может быть, самая авторитетная власть. Уже через несколько дней мы будем отмечать 15-летие Российской Конституции.

В ней были закреплены базовые принципы работы судебной системы. Причем многие из этих принципов имеют прямое отношение к повседневной работе, к правозащитным качествам судебной системы: это и обеспечение прав и свобод граждан при помощи правосудия, гарантированность судебной защиты для каждого, презумпция невиновности обвиняемого, охрана прав потерпевшего от преступлений, злоупотреблений властью и ряд других принципов, которые непосредственно вытекают из Конституции» [1].

В статье 15 Конституции Республики Бурятия закреплено, что в Республике Бурятия признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Бурятия.

В соответствии с пунктом 3 статьи 100 Конституции Республики Бурятия Конституционный Суд Республики Бурятия по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Только в прошедшем году Конституционный Суд Республики Бурятия рассмотрел четыре дела по жалобам девяти граждан, по

которым были восстановлены нарушенные конституционные права многих граждан, проживающих в республике.

6 июня 2008 г. Конституционный Суд Республики Бурятия рассмотрел дело по жалобе гражданки Е. В. Лепихиной, которая была признана виновной в нецелевом использовании средств местного бюджета.

Мировым судьей 4 участка Кабанского района ей назначено наказание в виде административного штрафа на основании Закона Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства».

Данный Закон был принят Народным Хуралом Республики Бурятия мая 2005 г. и предусматривал административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов в области финансов. Пунктом 2 части первой статьи 7 Закона Республики Бурятия рассмотрение дел административных правонарушений, связанных с использованием средств местных бюджетов, было возложено на мировых судей.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 апреля 2004 г. (№ 137-0) указал, что субъект Российской Федерации может установить, какой из органов исполнительной власти вправе осуществлять юрисдикционные полномочия при наличии совершенных в отношении средств регионального и местного бюджетов административных правонарушений. Аналогичные выводы содержатся и в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 3 мая 2006 г.

Таким образом, нормативный акт Республики Бурятия в части наделения мировых судей полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с использованием средств местных бюджетов, противоречил Кодексу Российской Федерации «Об административных правонарушениях» и Конституции Республики Бурятия. Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации данное полномочие отнесено к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия. Положение пункта 2 части первой статьи Закона Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства» нарушает право граждан, и в частности Лепихиной Е. В., на рассмотрение дела об административном правонарушении, воз-

бужденного в отношении нее уполномоченным органом исполнительной власти Республики Бурятия.

Народный Хурал Республики Бурятия 13 октября 2008 г. внес изменения в Закон Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства».

17 сентября 2008 г. Конституционный Суд Республики Бурятия признал ряд положений постановления Правительства Республики Бурятия от 19 марта 2007 г. № 79 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Бурятия от 9 ноября 2006 г. № 359 “О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в форме денежных выплат”» неконституционными, так как они не отвечали требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы. Неопределенность правовой нормы, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства и верховенства закона (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 г. № 11-П).

Правительство Республики Бурятия своим постановлением от 24 ноября 2008 г. признало эти положения утратившими силу.

10 ноября 2008 г. Конституционный Суд Республики Бурятия рассмотрел дело о проверке конституционности пункта «г» части первой статьи 1 Закона Республики Бурятия от 29 сентября 2001 г. № 808-П «О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия» и пункта 2 Указа Президента Республики Бурятия от 15 января 2003 г. № 13 «О реализации Закона Республики Бурятия “О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия”» в связи с жалобами граждан В. И. Бачеева, В. З. Доржиева, В. А. Никулинских, Л. Б. Раднаева, В. Ж. Сыренова, В. Б. Чимитова.

Законом Республики Бурятия от 29 сентября 2001 г. № 808-П «О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия» для государственных слу-

жащих Республики Бурятия установлена ежемесячная доплата к трудовой пенсии, выплачиваемая за счет средств республиканского бюджета. Пункт «г» части первой статьи 1 указанного Закона Республики Бурятия предусматривает для лиц, замещавших на постоянной основе не менее одного года должности в органах государственной власти и управления Бурятской АССР, наряду с лицами, замещавшими на 22 мая 1996 г. и позднее не менее одного года на постоянной основе государственные должности Республики Бурятия, право на получение ежемесячной доплаты к трудовой пенсии.

Законом Республики Бурятия от 06.06.2002 г. № 1079-II «О внесении дополнений в Закон Республики Бурятия “О доплате к государственной пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия”» аналогичное право признано за лицами, замещавшими должности в органах КПСС до 14 марта 1990 г. (дня введения в действие в новой редакции статьи 6 Конституции (Основного закона) СССР).

Таким образом, законодатель Республики Бурятия признал равное право на получение доплаты к трудовой пенсии как для лиц, замещавших должности органов государственной власти и управления БМАССР, БурАССР, БурССР, так и для лиц, замещавших соответствующие должности в органах КПСС.

Пунктом 2 Указа Президента Республики Бурятия от 15 января 2003 г. № 13 «О реализации Закона Республики Бурятия “О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия”» были утверждены Перечни должностей, в которые были внесены должности председателя Исполкома районного Совета народных депутатов и председателя Исполкома Улан-Удэнского городского Совета народных депутатов, и лица, замещавшие указанные должности, получили право на соответствующие доплаты к трудовой пенсии за счет бюджета Республики Бурятия.

Однако в данные Перечни не были включены должности первого секретаря горкома и первого секретаря райкома КПСС, осуществлявших в соответствии с законодательством до 14 марта 1990 г., наряду с председателем Исполкома Улан-Удэнского городского Совета народных депутатов и председателем Исполкома районного

Совета народных депутатов, функции государственного управления. В результате этого граждане, замещавшие должности первого секретаря горкома и первого секретаря райкома КПСС, оказались в неравном положении с гражданами, замещавшими вышеуказанные должности, с точки зрения объема их пенсионных прав.

Республика Бурятия, устанавливая при отсутствии федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и членов их семей условия назначения лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и должности в органах местного самоуправления в Республике Бурятия, доплаты к трудовой пенсии, предоставляемой за счет средств бюджета Республики Бурятия, вправе определять, замещение каких должностей дает право на получение такой доплаты, исходя в том числе из своих финансовых возможностей. Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель, регулируя на основании статей 39 (часть 2), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации условия и порядок предоставления конкретных видов пенсионного обеспечения, связан в том числе необходимостью соблюдения конституционных принципов справедливости и равенства.

Гарантированный статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принцип равенства носит универсальный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона. Различия в условиях приобретения отдельными категориями граждан права на пенсию и реализации пенсионных прав не должны устанавливаться произвольно — они допустимы, если объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; в сфере пенсионного обеспечения соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, и запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (за-

прет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 г. № 12-П).

Поэтому пункт 2 Указа Президента Республики Бурятия от 15 января 2003 г. № 13 «О реализации Закона Республики Бурятия “О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия”», об утверждении «Перечня должностей в органах государственной власти и управления, а также в органах КПСС до 14 марта 1990 г. для установления ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим указанные должности» был признан не соответствующим Конституции Республики Бурятия, ее статьям 17 и 37, в части невключения в эти Перечни должностей первого секретаря горкома и первого секретаря райкома КПСС.

Президент Республики Бурятия своим Указом от 10.02.2009 г. внес изменения в Указ Президента Республики Бурятия от 15.01.2003 г. и устранил существовавшее неравенство между пенсионерами-ветеранами государственной службы.

Постановлением Конституционного Суда Республики Бурятия от 25 ноября 2008 г. по жалобе гражданина Давыдова В. П. Приказ Министерства труда и социального развития Республики Бурятия от 4 февраля 2005 г. № 16 «Об утверждении Порядка расчета мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг в Республике Бурятия» был признан не соответствующим Конституции Республики Бурятия (ее статье 11) ввиду того, что он не прошел соответствующую государственную регистрацию, не был опубликован для всеобщего сведения в официальных средствах массовой информации, однако в реальной правовой действительности оказался действующим нормативным правовым актом, поскольку Министерство руководствовалось им при регулировании социальных прав граждан в республике.

Доводы представителя Министерства социальной защиты населения Республики Бурятия о том, что оспариваемый Приказ является ведомственным правовым актом, не были приняты во внимание судом, так как ведомственные правовые акты не должны затрагивать права граждан, на них нельзя ссылаться при разрешении споров с гражданами, они не могут служить юридическим основанием

для регулирования возникших правоотношений между органами власти и гражданами.

Таким образом, Конституционный Суд Республики Бурятия в прошедшем году рассматривал дела только по жалобам граждан на нарушение их конституционных, социальных прав. В своих решениях Конституционный Суд Республики Бурятия стоит на защите прав граждан, проживающих в республике, способствует реализации в жизнь статьи 16 Конституции Республики Бурятия, где закреплено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления в республике и обеспечиваются правосудием.

Полностью поддерживаю точку зрения профессоров Н. В. Витрука и Ж. И. Овсепян, которые сказали, что посредством осуществляемого конституционного (уставного) судопроизводства нормы основных законов субъектов Российской Федерации, внешне выглядящие как декларативные и размытые, превращаются в действующее, реальное право. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации наполняются политико-правовым содержанием только при наличии в этих регионах органов конституционного правосудия. Органы конституционного правосудия служат реальными и, пожалуй, наиболее эффективными на данный момент в России механизмами защиты конституционных прав и свобод индивидов, особыми структурами, оберегающими личность от произвола публичной власти на региональном уровне. Эта правозащитная функция является важнейшей в деятельности конституционных (уставных) судов. Это реально заметно на практике работы Конституционного Суда Республики Бурятия и других конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации за последние годы.

Литература

1. Российская юстиция. 2009. № 1. С. 3.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного производства». Казань, 2009. № 4.

РОЛЬ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

10 декабря — Международный день прав человека. В 2008 г. — «юбилейная дата», ровно 60 лет назад Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека. Сегодня ее признают практически все страны, хотя она имеет рекомендательный характер. Со дня принятия декларации в 1948 г., в Конституциях большинства стран мира сформулированы положения, воспроизводящие базовые принципы декларации, в том числе и в нашей Конституции 1993 г.

В марте 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию об учреждении нового Совета по правам человека. Это ознаменует новый этап в деятельности ООН. В резолюции признается, что развитие, мир, безопасность и права человека остаются основой системы ООН. Новый Совет будет регулярно собираться в течение года и сможет оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека. Совет рассчитывает регулярно проводить обзоры по странам в области прав человека. Он будет руководствоваться принципами универсальности, беспристрастности, объективности и не избирательности. В принятой резолюции говорится о важности отказа «двойных стандартов и политизации».

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию сказал, что «принятие в 1993 г. Основного закона, провозгласившего высшей ценностью человека, его жизнь, его права и собственность, стало беспрецедентным событием в истории российской нации» [1, с. 21].

Выступая на научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации Д. А. Медведев еще раз напомнил «что в соответствии с Конституцией именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности» [2].

В своем выступлении на VII Всероссийском съезде судей он говорил о том, что «здесь, на съезде, вы будете обсуждать самые разные вопросы, которые имеют прямое отношение к жизни миллионов людей, защите их прав, свобод, интересов, личного достоинства и собственности. Вы прекрасно знаете — лучше, чем кто бы то ни был, — о том, что в суде решаются судьбы миллионов людей. И в

немалой степени в суде формируются и отношение людей к государству: оценивается способность государства защищать интересы граждан, применять силу закона и восстанавливать справедливость. В этом смысле суд, может быть, самая авторитетная власть. Уже через несколько дней мы будем отмечать 15-летие российской Конституции. В ней были закреплены базовые принципы работы судебной системы. Причем многие из этих принципов имеют прямое отношение к повседневной работе, к правозащитным качествам судебной системы: это и обеспечение прав и свобод граждан при помощи правосудия, гарантированность судебной защиты для каждого, презумпция невиновности обвиняемого, охрана прав потерпевшего от преступлений, злоупотреблений властью и ряд других принципов, которые непосредственно вытекают из Конституции» [1, с. 23].

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое место в механизме реализации и защите конституционных прав граждан не только благодаря формальным предписаниям и нормам Конституции Российской Федерации, но и в силу объективной потребности, диктуемой демократическим путем развития нашего государства, логикой проводимых в стране политических реформ. Оценивая роль Конституционного Суда Российской Федерации в правовой системе обеспечения и защиты прав граждан, его значение при осуществлении судебной защиты граждан в общем и конституционном судопроизводстве, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, профессор Т. Г. Морщакова [3] справедливо отмечает, что компетенция Конституционного Суда Российской Федерации по охране прав граждан реализуется почти во всех судебных процедурах: при осуществлении абстрактного контроля законов; разрешении споров о компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти; при осуществлении конкретного контроля законов по жалобам граждан или их объединений, а также по запросам судов относительно конституционности законов, подлежащих применению в процессе рассмотрения гражданских, административных или уголовных дел. Но все же основная роль Конституционного Суда Российской Федерации, по нашему мнению, состоит в оказании непосредственного влияния на приведение в соответствие действующего законодательства Конституции Российской Федерации, тем самым гармонизируя и стимулируя об-

новление нормативно-правовой базы российского правосудия с целью создания необходимых условий для соблюдения и защиты всего комплекса конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Роль конституционных (уставных) судов субъектов РФ состоит также в оказании влияния на приведение в соответствие законодательства субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления Конституции (Уставу) субъекта РФ и решениям Конституционного Суда Российской Федерации.

Как было отмечено в выступлении М. В. Баглая на торжественном заседании, посвященном к 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации, состоявшемся в ноябре 2001 г. в Москве: «За 10 лет Судом рассмотрено свыше 3 тысяч обращений, принято около двухсот постановлений, тысячи определений по жалобам граждан, направленных на защиту их конституционных прав и свобод. За этими цифрами скрываются не только конкретные судьбы отдельных людей, права которых были защищены, но и защита прав тысяч других граждан. Потому что Конституционный Суд судит не людей, а законы, которые, как известно, распространяются на всю территорию Российской Федерации и на всех граждан Российской Федерации или ее субъекта.

Так, Суд принял свыше 30 постановлений, которыми утвердил и тем самым расширил многие демократические гарантии прав граждан в уголовном процессе, устраняя при этом все скрытые препятствия на пути осуществления важнейшего конституционного права — права на судебную защиту, на правосудие. Суд твердо отстаивал право граждан на частную собственность и свободную предпринимательскую деятельность, видя в этом принципиальные основы развития в стране рыночной экономики. Защищая трудовые и социальные права, Суд исходил из конституционного положения и социального характере нашего государства» [4].

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ субъекты Федерации правомочны принимать нормы, защищающие права и свободы человека и гражданина. Субъекты Федерации, однако, лишены права самостоятельно регулировать дела в связи с посягательствами на основные права, так как этот вопрос согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ отнесен к исключительной компетенции Федерации.

Защита прав и свобод человека и гражданина составляют местный предмет конституционного и законодательного, т.е. нор-

мативно-правового регулирования. В условиях федеративного устройства России, дуализации публичной власти формирование и защита прав и свобод осуществляется на двух уровнях государственной власти: не только Федерации, но и ее субъектов.

По мнению В. А. Кряжкова [5], компетенция конституционных (уставных) судов складывается из нескольких элементов: одним из них является полномочия, согласно которым конституционные (уставные) суды по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяют конституционность актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, в том числе: законов и иных нормативных актов субъектов Федерации (Адыгея, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Северная Осетия — Алания); законов субъекта Федерации (Дагестан, Северная Осетия — Алания, Удмуртия, Хакасия, Саха (Якутия)); законов, нормативных актов органов государственной власти и органов местного самоуправления (Бурятия, Коми).

Как отмечают М. А. Митюков, А. М. Барнашов [6], сложилась уже и определенная практика рассмотрения конституционными (уставными) судами дел о проверке конституционности законов по жалобам граждан и запросам судов. В 1994–1998 гг. конституционными судами Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Карелии, Коми, Саха (Якутия), Уставным Судом Свердловской области рассмотрено более трех десятков дел этой категории. Почти в половине решений, принятых конституционными и уставными судами, содержатся выводы о неконституционности обжалуемых законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, которыми нарушались избирательные, трудовые права граждан, права частной собственности, социального обеспечения, налогообложения и другие, гарантированные Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ.

Из приведенных ниже примеров видно, насколько эффективна роль конституционных (уставных) судов в защите прав и свобод человека и гражданина при рассмотрении ими дел по жалобам и запросам судов.

Так, например, Конституционный Суд Республики Карелия рассмотрел запрос Петрозаводского городского народного суда, в котором он просил проверить конституционность ч. 2, 3 ст. 34 Закона Республики Карелия от 6 декабря 1994 г. «Об охране труда». При-

нимая решение по делу, Конституционный Суд Республики Карелия пришел к выводу, что ч. 3 ст. 34 Закона республики «Об охране труда» не соответствует Конституции Республики Карелия и не подлежит применению, поскольку она содержит условие назначения единовременного пособия «после установления степени вины работодателя и пострадавшего», которым нарушаются конституционные принципы равенства граждан перед законом. Петрозаводскому городскому суду рекомендовано при принятии решения по иску И. И. Григоровича исходить из положений Постановлений Конституционного Суда.

В постановлении Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 октября 2000 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия абз. 4 и 5 ст. 1, ч. 2 ст. 3, ч. 1,2, 3,4,5,6 ст. 4 Закона Республики Бурятия «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия», были применены европейские нормы-стандарты. Так, ч. 1,2,3,4,5,6 данного нормативно-правового акта, закрепляющие порядок регистрации, выдачу разрешений и свидетельств на осуществление миссионерской деятельности, были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции республики, так как они противоречили ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституции Российской Федерации и Конституции республики, согласно которым каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свобода выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Из содержания указанной статьи вытекает, что миссионерство является правом каждого человека в любой религиозной организации [7].

Практика работы Конституционного Суда Республики Коми по рассмотрению дел по жалобам и запросам судов показывает, насколько разнообразны нормативные акты, проверка конституционности которых допустима Законом «О Конституционном Суде Республики Коми». С 1995 г. Судом рассмотрено и вынесено окончательных решений по 14 индивидуальным и коллективным жалобам граждан и запросам судов, по которым проверялась конституционность законов Республики, нормативных указов и распоряжений Главы Республики, постановление Госкомархстроя Республики,

решение Совета города Воркуты, постановление главы администрации Сыктывдинского района.

Следует отметить, что в отличие от судов общей юрисдикции, арбитражных судов конституционные (уставные) суды не исследуют фактические обстоятельства дела, а решают вопросы права. Они исследуют положения нормативных актов на предмет их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Конституционные (уставные) суды, несомненно, усиливают судебную власть, и уже сейчас с уверенностью можно сказать, что граждане и юридические лица с появлением этих судов получили дополнительную гарантию в защите своих прав. Это и подтверждается рассмотренными делами по защите прав граждан в субъектах РФ в 2004–2008 гг., где имеются конституционные (уставные) суды.

Например, за пять лет, прошедших с момента образования (с 2000 г.), Конституционным судом Республики Татарстан [8] рассмотрено 15 обращений государственных органов (в последние годы здесь наметилась устойчивая тенденция к росту). Более половины из них было направлено комиссиями (комитетами) и группами депутатов Государственного Совета. Свыше 300 заявлений поступило в адрес Конституционного суда от граждан республики и их объединений. Все это яркое свидетельство востребованности органа конституционного правосудия, подтверждение растущего доверия к нему со стороны общества.

По результатам рассмотрения обращений Конституционным судом было принято 34 итоговых решения, в том числе 16 постановлений и 18 определений. Из них 6 постановлений непосредственно касались толкования Конституции Республики Татарстан. Следует отметить, что 27 решений вынесены по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан и их объединений, что составляет 80% в общей доле итоговых решений Конституционного суда Республики Татарстан. За этими, на первый взгляд обычными, цифрами скрываются не только судьбы отдельных людей, законные права которых были ущемлены, но и защита интересов тысяч других граждан. Реализация этих направлений деятельности нашла отражение в целом ряде решений суда, касающихся прав граждан на социальное обеспечение, выбор места жительства, предоставление в полном объеме установленных законом гарантий и льгот.

За 2005, 2006 гг. и первое полугодие 2007 г. Конституционным Судом Республики Карелия [9, № 1(6), с. 56] рассмотрено 11 дел по обращениям граждан о проверке конституционности различных нормативных правовых актов республиканских органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению жителям республики различных мер социальной поддержки. По этим делам Конституционным Судом Республики Карелия вынесено 7 постановлений и 4 позитивных определения.

Уставной суд Калининградской области создан недавно. Так, с 2003 по 2007 г. около 70% обращений, поступивших в суд, составляют обращения граждан и их объединений [9, № 2(7), с. 35].

Уставный суд Санкт-Петербурга по жалобе граждан Н. В. Злоказовой, Н. А. Кицак, В. Н. Павленко, признал положения абз. 2 п. 4 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 15 марта 2006 г. № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» не соответствующими Уставу Санкт-Петербурга, положениям его п. 1 ст. 3, так как порядок предоставления жилых помещений на условиях договора социального найма не исключает возможности заключения договоров социального найма с лицами, временно проживающими в общежитиях, кроме того, они допускали возможность заключения договоров социального найма жилого помещения с гражданами, вселенными в общежития, вне зависимости от факта и времени их постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, тем самым вводился отличный от общего, объективно не оправданный порядок предоставления жилых помещений на условиях договора социального найма. Оно не обеспечивало гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, реализацию гарантированного Уставом Санкт-Петербурга права на жилище с соблюдением принципа равенства.

В январе 2006 г. Уставным Судом Свердловской области было рассмотрено дело по обращению ветерана труда Д. о соответствии Уставу Свердловской области абз. 1 ст. 11 Областного закона «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области». Суд указал, что по уставно-правовому смыслу, выявленному судом, ветераны труда, получившие право на меры социальной поддержки с 1 января 2005 г., не могут быть лишены этого права в связи с последующим внесением изменений в закон. Вынося данное решение, суд руководствовался правовыми позициями Конституционного

Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Республики Бурятия по жалобе гражданина В. П. Давыдова признал не соответствующими Конституции Республики Бурятия и Постановлениям Конституционного Суда РФ ряд положений постановления Правительства РБ от 19 марта 2007 г. № 79 «О внесении изменений в Постановление Правительства РБ “О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в форме денежных выплат”», предусматривающие изменения в условия и порядок предоставления мер социальной поддержки гражданам. Эти изменения привели к уменьшению мер социальной поддержки ветеранам.

Учитывая особую важность защиты прав и свобод человека и гражданина в нашей стране с учетом опыта стран Европы и решений Европейского Суда по правам человека 8 июня 2007 г. в городе Казани в зале Парламентского центра Республики Татарстан [10] состоялось заседание Консультативного Совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации на тему «Европейские стандарты в практике конституционного правосудия в Российской Федерации». Заседание проводил Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин.

В целях совершенствования деятельности органов конституционного правосудия в Российской Федерации по применению европейских стандартов защиты прав и свобод и обеспечения единообразного применения судами указанных положений Консультативный Совет председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации выработал рекомендации о необходимости при осуществлении конституционного правосудия руководствоваться положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод с учетом практики Европейского Суда по правам человека, а также иными правовыми актами органов Совета Европы.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Москва, 2008. С. 21, 23.
2. URL: <http://www.rtemlin.ru/text/appears/2008/12/210020.shtml>
3. Морщакова Т. Г. Судебная защита основных прав граждан в общем и конституционном судопроизводстве: соотношение и осо-

бенности // Судебный контроль и права человека: материалы Российско-Британского семинара (Москва, 12–13 сентября 1994 г.). Москва, 1996.

4. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации М. В. Баглая «Слово о конституционном правосудии в России» // Конституционное правосудие. 2001. № 4(14); 2002. № 1(15).

5. Кряжков В. А. Конституционное право субъектов Российской Федерации. Москва, 2002. С. 504, 506.

6. Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия. Сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики. Томск: Изд-во Томского университета, 1999. С. 329–334.

7. Собрание законодательства Республики Карелия. 1996. № 1.

8. Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 октября 2000 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия абзацев 4 и 5 статьи 1, части 2 статьи 3, частей 1, 2, 3, 4, 5, 6 статьи 4 Закона Республики Бурятия «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия» // Собрание законодательства Республики Бурятия. 2000. № 14.

9. Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. 2007. № 1(6). С. 56; 2007. № 2(7). С. 35.

10. Становление и развитие уставной юстиции: проблемы и опыт Калининградской области / А. А. Городилов, Г. В. Корнюшенков, Ю. А. Кузьяев, А. В. Куликов. Калининград: Изд-во Рос. гос. ун-та им. Иммануила Канта, 2008. С. 21.

11. Переплеснина Е. М. О работе консультативного Совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Республики Карелия. 2007. № 2(7). С. 22–25.

Статья опубликована в сборнике научных трудов Российской академии юридических наук. Москва, 2009. Т. 1, вып. 9.

О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТА МОНГОЛИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Правовое положение Президента характеризуется, прежде всего, тем, что он является главой государства, из чего следует, что он — первый среди высших государственных должностных лиц. Прежде всего, это должностное лицо или орган, занимающий особое место в системе органов государства. По текстам конституций многих зарубежных стран глава государства либо не входит ни в какую ветвь власти, либо входит в законодательную, и в исполнительную, либо, наконец, только в исполнительную.

Пример первого случая дает ч. 1 ст. 55 Основного закона Федеративной Республики Германии 1949 г., согласно которой «Федеральный президент не может входить в состав ни правительства, ни законодательной корпорации Федерации или земли». Второй случай мы можем видеть на примере Конституции Индии 1949 г., где ч. 1 ст. 53 устанавливает, что «исполнительная власть Союзаверяется Президенту и осуществляется им либо непосредственно, либо через должностных лиц, подчиненных ему согласно настоящей Конституции», а ст. 79 гласит, что для Союза учреждается Парламент, который состоит из Президента и двух палат, известных соответственно как Совет штатов и Народная палата. Наконец, иллюстрацией третьего случая может служить первое предложение разд. 1 ст. II Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 г.: «Исполнительная властьверяется Президенту Соединенных Штатов Америки».

Президент Российской Федерации является главой государства (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ). Президент Российской Федерации занимает в системе федеральных государственных органов особое положение. Конституция возлагает на него задачу обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными и судебными органами. Именно Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, хотя сам он непосредственно не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти.

Конституция Монголии (ст. 30) определяет Президента как главу государства, который является символом единства народа Монголии. Он является Главнокомандующим вооруженными силами Монголии (1).

Далее Основной Закон определяет, что Президентом Монголии сроком на четыре года избирается коренной гражданин, достигший возраста сорока пяти лет, постоянно проживающий на Родине не менее последних пяти лет. Основные положения выборов Президента прописаны в Конституции (ст. 31), имеют свои национальные особенности и в определенной мере связаны с системой построения центральных органов государственной власти страны. Так выборы Президента осуществляются в два этапа. Правом выдвижения кандидата в Президенты обладает партия, получившая места в Великом Государственном Хурале (парламенте страны). Она может самостоятельно или в блоке с другими партиями выдвигать одного кандидата. Избиратели — все граждане страны участвуют в выборах на основе прямого и свободного волеизъявления путем тайного голосования и отдают свой голос в пользу одного из выдвинутых кандидатов в Президенты. Кандидат, получивший на первом этапе выборов в Президенты простое большинство голосов избирателей, принявших участие в выборах, объявляется Президентом Великим Государственным Хуралом, который принимает закон о признании его полномочий.

Если во время первого этапа выборов ни один из кандидатов не получил большинства голосов избирателей, принявших участие в выборах, то два кандидата, набравших наибольшее число голосов, выдвигается на повторное голосование. Кандидата, получившего при повторном голосовании большинство голосов избирателей, Великий Государственный Хурал объявляет Президентом и издает закон о признании его полномочий.

Президент Монголии подотчетен перед Великим Государственным Хуралом. На основании заключения Суда Конституционного надзора Парламент Монголии вправе отстранить Президента от должности.

Конституция Монголии закрепляет также положение, что Президент может быть переизбран на повторный срок только один раз, а также устанавливает ограничение по совмещению Президентом других должностей.

Оговаривается в Конституции Монголии вопрос замещения и исполнения полномочий Президента Монголии в случае временного его отсутствия. Исполняет его обязанности в этом случае Председатель Великого Государственного Хурала. В случае отставки

Президента, его смерти, его освобождения от должности по собственной просьбе Председатель Хурала исполняет его полномочия до принесения присяги вновь избранным Президентом.

Президент России не подчинен и не подотчетен никакому органу власти, его полномочия основаны на Конституции. Он представляет собой единство государства и государственной власти в целом. Президент является гарантом Конституции. Это очень важная президентская функция, она состоит в том, что основные направления внутренней и внешней политики нашего государства должны соответствовать Конституции и федеральным законам. Президент обеспечивает должное исполнение конституционных законов всеми органами государства. Достигает этого Президент путем обращения к органам и лицам, нарушающим требования Конституции, так и через уполномоченные органы, например суды.

Конституция отводит Президенту особую роль в деле защиты прав и свобод человека и гражданина, он выступает гарантом прав и свобод, издавая указы, направленные на защиту правового положения личности в нашей стране.

В статьях 83 и 84 Конституции Российской Федерации изложена часть полномочий Президента Российской Федерации, ряд других его прав и обязанностей указаны в ст. 85–90. В статье 83 определены полномочия Президента по отношению к Правительству:

1. Президент в соответствии с Конституцией назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Представление Президента по данному вопросу вносится в Государственную Думу не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры на пост Председателя Правительства Государственной Думой;

2. Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, т.е. вести заседания Правительства, высказываться на них, он также определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

3. Президенту принадлежит право принятия решения об отставке Правительства в случаях: подачи Правительством заявления об отставке, выражения недоверия Правительству Государственной Думой, отказа Государственной Думы в доверии Правительству.

Президент имеет право по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства, в таком случае не требуется согласия Государственной Думы на освобождение Председателя Правительства.

При подаче Правительством заявления об отставке Президент может не согласиться с этим заявлением и поручить ему продолжить выполнение обязанностей. Президенту дано право не согласиться с решением Государственной Думы о выражении недоверия Правительству или об отказе в доверии, но при повторном недоверии Правительству Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу;

4. В особую группу можно выделить полномочия Президента, закрепленные в этой статье, назначать и освобождать должностных лиц Российской Федерации, занимающих ключевые посты на федеральном уровне:

– назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Председатель Центрального банка. Председатель Счетной палаты назначаются и освобождаются по представлению Президента;

– назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

– Президент представляет Совету Федерации кандидатуры на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора Российской Федерации. Назначение этих должностных лиц осуществляет Совет Федерации. Он же по представлению Президента может освободить от должности Генерального прокурора. Президент России самостоятельно назначает Председателя Следственного Комитета Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка и судей других федеральных судов;

– Президент формирует администрацию Президента, которая представляет собой государственный орган, создаваемый в целях обеспечения деятельности Президента. В Администрацию входят Руководитель Администрации, заместители Руководителя, помощники Президента, главные управления, полномочные представители Президента, аппарат Совета Безопасности и иные подразделения. Администрация Президента осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента России;

– в соответствии с Конституцией Президент назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента, которые представляют интересы Президента в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов федерации, органах местного самоуправления, а также в российских иностранных и международных организациях;

– Президент Российской Федерации, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил;

– Президенту дано конституционное право назначать и отзывать дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Назначению или отзыву дипломатических представителей предшествуют консультации с комитетами и комиссиями Федерального Собрания, которые Президент может учитывать, но обязательного характера они не носят. По данному вопросу Президент издает Указ.

Полномочия Президента Монголии установлены статьей 33 Конституции Монголии. Их перечень начинается с полномочий в части отношений с Великим Государственным Хуралом, а именно: с правом наложения вето на законы либо другие документы в целом или в части, принятые Хуралом. Данное обстоятельство связано в первую очередь с тем, что Президент Монголии не наделен Конституцией правом подписания законов страны, как это предусмотрено Конституцией России. Соответственно фактически единственное реальное воздействие на Великий Государственный Хурал Президент может оказать путем наложения вето.

Президент предлагает Великому Государственному Хуралу кандидатуру на пост Премьер-министра, выдвинутую партией, имеющей большинство мест в Хурале. В случае отсутствия такой партии, — кандидатуру, согласованную со всеми партиями, имеющимися в Великом Государственном Хурале, а также вносит предложение об отставке Правительства. То есть, Президент Монголии в данном вопросе обладает представительскими правами, чем реальным рычагом воздействия на исполнительную власть в лице Правительства.

Далее Президент наделяется полномочиями в сфере внешней политики, представляет страну на международной арене, по согласованию с Великим Государственным Хуралом от имени Монголии заключает международные договоры. В данном случае мы отмечаем

ограничение самостоятельности Президента как главы государства. Данный вывод подтверждается следующим полномочием Президента — по согласованию с Хуралом назначает и отзывает полномочных представителей Монголии в зарубежных странах.

Во внутренних полномочиях Президент Монголии обладает общепризнанным набором полномочий, присущих главе государства: присваивает почетные звания государства, высшие воинские звания, награждает орденами и медалями, осуществляет помилование, решает вопросы приема и выхода из гражданства, предоставления политического убежища, осуществляет руководство Советом национальной безопасности Монголии.

Статья 84 Конституции Российской Федерации устанавливает полномочия Президента, которые относятся к его взаимоотношениям с законодательной властью.

Президент Российской Федерации как глава государства с целью непрерывной работы государственной власти назначает выборы Государственной Думы. В Конституции определен срок полномочий Государственной Думы — пять лет. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Срок со дня назначения Президентом выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев.

Президент Российской Федерации назначает выборы депутатов Государственной Думы лишь в случаях, определенных самой Конституцией в статьях 111 и 117. Необходимо иметь в виду, что Президент вправе распускать только одну палату — Государственную Думу. Роспуск другой палаты — Совета Федерации — Конституцией вообще не предусмотрен.

Конституция Монголии устанавливает полномочия Президента в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в части назначения выборов Президента и Великого Государственного Хурала, определения основ внутренней и внешней политики государства, в период между сессиями Хурала в неотложных случаях объявляет чрезвычайное или военное положение на всей или на части территории страны, а также издает акты о передислокации войск. Однако и данное полномочие Президента в дальнейшем ревизуется Великим Государственным Хуралом. Так после издания Президентом указа о введении чрезвычайного положения в течение семи дней Великий

Государственный Хурал рассматривает и выносит решение об утверждении или отмене указа Президента. Если Хурал не примет никакого решения, то указ Президента будет недействительным.

Конституция также предусматривает, что перечень полномочий не является закрытым, и иные полномочия Президента могут быть установлены только в законодательном порядке.

Президент Монголии вправе в пределах своих полномочий издавать указы, согласующиеся с законами. Указы могут отменить сам Президент либо Великий Государственный Хурал.

В полномочия Президента России входит и назначение референдума, который наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением воли народа. Общие положения проведения референдума, порядок его назначения, процедуры голосования и другие вопросы определяются федеральным конституционным законом.

Президент обладает правом законодательной инициативы, ему принадлежит право вносить законопроекты в Государственную Думу, причем, если законопроект носит срочный характер, он подлежит внеочередному рассмотрению на заседаниях Думы.

Президент Российской Федерации наделен правом вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции России, что было впервые предусмотрено Законом Российской Федерации о поправке в Конституции Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ.

На Президента возложена обязанность подписывать и обнародовать федеральные законы. Это традиционная функция главы государства, придающая закону обязательную силу. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации, который в течение четырнадцати дней должен подписать и обнародовать его. Президент вправе отклонить закон, что влечет за собой его повторное рассмотрение. В силу требований Конституции Российской Федерации Президент не вправе отказаться подписать и обнародовать федеральный конституционный закон.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самим законом не установлен другой порядок вступления их в силу.

В том случае, если не соблюден порядок подписания и обнародования закона, такой закон не имеет юридической силы.

В Конституции России установлено, что Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Послания Президента рассматриваются на совместных заседаниях палат парламента.

Президент имеет право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти как Российской Федерации, так и ее субъектов. Президент может применять согласительные процедуры как по собственной инициативе, так и по инициативе законодательного или исполнительного органа государственной власти. В ходе согласительных процедур стороны вырабатывают согласованное решение.

В случае не достижения в ходе согласительных процедур, переговоров согласованного решения Президент может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Президенту Российской Федерации дано конституционное право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если эти акты противоречат Конституции, федеральным законам и международным обязательствам России. Такие акты не будут действовать до решения вопроса соответствующим судом.

Сфера деятельности Президента в области внешней политики очень широкая и многоплановая. Президент полномочен вести переговоры и подписывать международные договоры на территории своей страны, так и во время пребывания в иностранном государстве. При этом глава государства не нуждается в специальных полномочиях, т.к. Президент обладает ими по должности.

Статус Президента включает полномочия Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации.

Президент определяет основные направления военной политики государства, осуществляет руководство Вооруженными Силами России, другими воинскими формированиями и организациями. К полномочиям Президента относятся издание указов о призыве на военную службу, утверждение плана гражданской обороны Российской Федерации, им также утверждаются планы дислокации Во-

оруженных Сил и других войск, размещения военных объектов. Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации о совместной обороне и военном сотрудничестве по вопросам коллективной безопасности. Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Президент в пределах своих полномочий издает приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями. Управление Вооруженными Силами России осуществляет Министерство обороны и Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Президент Российской Федерации вводит своим Указом военное положение на всей территории страны или в отдельных ее местностях и незамедлительно сообщает об этом обеим палатам Федерального Собрания. Указ Президента о введении военного положения подлежит утверждению Советом Федерации, который подтверждает юридическую силу Указа.

Право Президента вводить на территории Российской Федерации или отдельных ее местностях чрезвычайное положение сопряжено с его обязанностью немедленно сообщать об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Указ Президента о чрезвычайном положении подлежит утверждению Советом Федерации.

Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые по своим правовым свойствам делятся на нормативные и индивидуальные. К нормативным относятся указы и распоряжения — содержащие правовые нормы, будучи обнародованными они приобретают государственно-властный характер, т.е. становятся обязательными для исполнения всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами. Правовые нормы представляют собой общие правила поведения людей, т.е. относятся не только к тому или иному случаю, а предлагают возможность своего неоднократного применения.

Акты Президента, носящие нормативный правовой характер вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, если при принятии акта не установлен иной срок.

В начале 1990-х гг. Монголия стала первой из азиатских стран, провозгласивших переход от социалистической системы к обществу, основанному на политическом и идеологическом плюрализме

и экономической свободе. Уже в 1990 г. в стране была легализована многопартийная система. Смену общественного строя закрепила Конституция 1992 г., основанная на принципах современного конституционализма, что и большинство новейших основных законов: демократии, разделения властей, приоритет прав человека, многообразие форм собственности. Целью Конституции провозглашено построение и развитие в стране гуманного, гражданского, демократического общества. Крупным шагом к правовому государству является усиление в монгольской Конституции правовых, прежде всего судебных, гарантий прав и свобод человека.

Концепция президентской власти, принятая в действующей Конституции Российской Федерации, существенно отличается от прежней Конституции. Суть изменений состоит, прежде всего, в том, что Президент перестал быть главой исполнительной власти. Согласно ст. 110 Конституции РФ исполнительная власть осуществляется Правительством Российской Федерации. Заметим, что именно Председатель Правительства, а не Президент определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

По совокупности и значимости функций и полномочий, закрепленных за Президентом Конституцией, он, бесспорно, занимает ведущее место в системе органов Российской Федерации, осуществляющих государственную власть. Этими органами в соответствии со ст. 11 Конституции являются Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Такое положение Президента не ограничивает самостоятельность деятельности основных государственных органов Российской Федерации, поскольку полномочия Президента направлены, прежде всего, на обеспечение согласованного взаимодействия всех ветвей власти Российской Федерации, строгое соблюдение Конституции Российской Федерации, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану государственного суверенитета.

Таким образом, по результатам проведенного сравнительного исследования можно сделать вывод о месте и роли в правовой жизни государства Президента Российской Федерации и Президента Монголии. По широте и характеру полномочий главы государства, очевидно, что Президент России занимает центральное место в си-

стеме правления, что характеризует Россию как президентскую республику. Республика Монголия является парламентской республикой. Президент Монголии подотчетен высшему органу государственной власти — Великому Государственному Хуралу. Поэтому баланс полномочий в системе государственной власти Монголии зависит от решений парламента, что является, в конечном счете, выражением воли народа Монголии.

Литература

1. Болор-Эрдэнэ Л. О сильных и слабых сторонах основного закона Монголии // Сибирский юридический вестник. 1999. № 3.

Статья опубликована в журнале «Вестник Конституционного суда Республики Бурятия». Иркутск, 2010. № 4.

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ КАК ГАРАНТ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

В 1950 г. была подписана Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод [15, 2001]. С тех пор 10 декабря ежегодно отмечается Международный день прав человека. Основное значение Конвенции как международного документа состоит в закреплении реально действующего механизма защиты декларируемых прав — Европейского суда по правам человека.

Во всех посланиях Президента России Федеральному Собранию РФ правовое государство интерпретируется через верховенство права, воздействие государства на общественную жизнь не только и не столько через управленческие акты властных структур, сколько через систему норм права, т. е. общеобязательных правил, реализация которых поддерживается государством.

В целях обеспечения охраны прав и свобод человека и гражданина в России действуют Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, а также множество правозащитных общественных организаций и институтов. С 1 сентября 2009 г. учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Деятельность всей правозащитной системы существенным образом влияет на формирование правового поля и общественного правосознания. При этом в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека главенствующая роль отводится судебной системе, которая является ядром всей правовой и правоохранительной инфраструктуры. Судебная защита, будучи государственной юридической защитой, является наиболее эффективным из всех выработанных мировой практикой способов охраны прав личности. Уровень судебной защиты — основной показатель правового характера государства и демократичности общества.

Выступая на научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции РФ, Д. А. Медведев еще раз напомнил, «что в соответствии с Конституцией именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности» [1]. В своем выступлении на VII Всероссийском съезде судей Президент говорил: «Здесь, на съезде, вы

будете обсуждать самые разные вопросы, которые имеют прямое отношение к жизни миллионов людей, защите их прав, свобод, интересов, личного достоинства и собственности. Вы прекрасно знаете — лучше, чем кто бы то ни было, — о том, что в суде решаются судьбы миллионов людей. В немалой степени в суде формируется и отношение людей к государству: оценивается способность государства защищать интересы граждан, применять силу закона и восстанавливать справедливость. В этом смысле суд, может быть, самая авторитетная власть. [...] В ней (в Конституции РФ. — К. Б.) были закреплены базовые принципы работы судебной системы. Причем многие из этих принципов имеют прямое отношение к повседневной работе, к правозащитным качествам судебной системы: это и обеспечение прав и свобод граждан при помощи правосудия, гарантированность судебной защиты для каждого, презумпция невиновности обвиняемого, охрана прав потерпевшего от преступлений, злоупотреблений властью и ряд других принципов, которые непосредственно вытекают из Конституции» [4].

Все жизненно важные проблемы, с которыми сталкивается наше общество, неизбежно находят отражение и в деятельности органов конституционного правосудия. Само социальное назначение конституционной юстиции предопределяет ее роль в системе конструктивного диалога между личностью и властью. Очевидно, что и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не могут оставаться в стороне от вопросов, возникающих как результат противоречий между общественными потребностями и строгими предписаниями закона, и должны участвовать в их решении средствами и способами, присущими органам конституционного судебного контроля.

Согласно докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г., к «системным» могут быть отнесены нарушения прав человека, порожденные изъянами в законодательстве или в устойчивой практике его применения [2]. Профессор В. Ф. Яковлев утверждает: «Правовое государство предполагает существование тщательно отработанного, беспробельного и внутренне согласованного законодательства, представляющего все отрасли права» [18]. Необходимо добавить, что нормативно-правовое регулирование (включая и региональный уровень) должно ориентироваться на цели, ради которых оно осуществляется, учитывать

приоритет прав человека и быть эффективным. Региональная конституционная юстиция призвана оказывать непосредственное влияние на приведение действующего законодательства субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, тем самым гармонизируя и стимулируя обновление нормативно-правовой базы с целью создания необходимых условий для соблюдения и защиты всего комплекса конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Разрешая дела о соответствии Основному Закону субъекта Федерации нормативных правовых актов, о толковании конституционных (уставных) норм, органы конституционного правосудия не только снимают назревшие противоречия в правовой системе, но и выявляют реально существующие факты ущемления нормативными предписаниями прав человека и гражданина, формулируют в своих правовых позициях предложения и рекомендации по их преодолению.

Превенция правонарушений является общей задачей многих субъектов правозащитной системы. Однако их (прокуратуры, Уполномоченного по правам человека и др.) участие в обеспечении единства правового статуса человека и гражданина осуществляется по преимуществу ретроспективно, когда нарушение уже состоялось. Деятельность органов конституционного контроля представляется более обширной по своим последствиям. Так, за период с начала 2009 по октябрь 2010 г. Конституционным Судом РФ было принято 38 постановлений, около 3000 определений по жалобам граждан, направленных на защиту их конституционных прав и свобод [6]. За названными цифрами скрываются не только судьбы этих конкретных людей, но и защита прав тысяч других граждан — потому что Конституционный Суд судит не людей, а законы, которые, как известно, распространяются на всю территорию Российской Федерации и на всех граждан страны или ее субъекта.

Из следующих примеров видно, насколько велика роль конституционных (уставных) судов в защите прав и свобод человека и гражданина при рассмотрении ими дел по жалобам и запросам.

Так, Прокурор Республики Коми обратился в Конституционный Суд Республики Коми с запросом о проверке конституционности решения Совета муниципального района от 15 апреля 2009 г., отменившего решение «О мерах социальной поддержки специалистов

муниципальных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа». На территории муниципального района фактически были отменены в полном объеме жилищно-коммунальные льготы специалистам муниципальных учреждений, в том числе медицинским работникам, несмотря на то, что меры социальной поддержки сельским медицинским работникам оказывались последовательно и непрерывно начиная с 1930 г.

Суд заключил, что органы местного самоуправления при установлении мер социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения, с одной стороны, свободны в выборе формы, размера и порядка предоставления данной меры социальной поддержки, с другой стороны — связаны положениями ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [15, 2004], по смыслу которой изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления. Выявленный в постановлении смысл гарантии сохранения ранее достигнутого уровня социальной поддержки сельских медицинских работников является общеобязательным и исключает иное его истолкование в правоприменительной практике.

При этом выбор эффективного правового механизма, гарантирующего сохранение уровня социальной защиты в жилищно-коммунальной сфере, находится в полной дискреции органов, устанавливающих соответствующие меры.

Таким образом, Постановлением Конституционного Суда Республики Коми от 20 мая 2010 г. [10] решение Совета муниципального района от 15 апреля 2009 г. было признано противоречащим Конституции Республики Коми как нарушающее конституционные права и существенно снижающее установленные ранее меры социального обеспечения медицинских работников.

В продолжение темы отмены социальных гарантий можно привести Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 3 декабря 2009 г. [7] В нем было признано несоответствующим Конституции Республики Бурятия решение Совета депутатов муниципального образования в части, отменяющей назначение и выплаты ежемесячной доплаты к пенсии депутату представительного ор-

гана муниципального образования, работавшему на постоянной (оплачиваемой) основе, достигшему пенсионного возраста, после освобождения от должности.

Судом установлено, что наделение органов местного самоуправления федеральным законом, законами субъекта Российской Федерации правом устанавливать дополнительное социальное обеспечение в виде ежемесячных доплат к пенсии не означает возможности произвольно отменять назначенные социальные гарантии депутатам представительного органа муниципального образования, работавшим на постоянной (оплачиваемой) основе. В противном случае нарушается стабильность правового регулирования статуса депутата в целом (совокупности прав, обязанностей и гарантий), что не соответствует смыслу и предназначению его публичной деятельности, направленной на представление и защиту интересов населения. В решении Суда сказано: «Утвердив Положение и установив ежемесячную доплату к пенсии депутату представительного органа муниципального образования, работавшему на постоянной (оплачиваемой) основе, муниципальное образование приняло на себя публично-правовое обязательство. Это не означает, что при внесении изменений в правовое регулирование оно обладает неограниченной свободой усмотрения и может отказаться от взятых на себя обязательств». При этом суд указал, что не исключается право представительного органа муниципального образования изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячных доплат к пенсии.

Следующий вопрос, который станет предметом нашего внимания, — установление дополнительных условий при предоставлении мер социальной поддержки. Нередки случаи, когда правоприменители отказывают гражданам в предоставлении каких-либо льгот из-за несоответствия требованиям дополнительных условий (проживание на территории, трудовой стаж, место предпенсионной трудовой деятельности и др.).

В Конституционный Суд Республики Карелия обратилась гражданка [9] с просьбой о проверке конституционности Закона Республики Карелия от 29 апреля 2005 г. № 874-ЗРК «Об образовании» [3]. В соответствии со ст. 6 данного Закона (в ред. от 18 июня 2007 г.), проживающие за пределами городов пенсионеры, проработавшие не менее 10 лет педагогическими работниками в сельской местно-

сти, поселках городского типа на территории Республики Карелия, работавшие на момент выхода на пенсию в государственных или муниципальных образовательных учреждениях Республики Карелия, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в соответствии с законодательством Российской Федерации. Проживая в Республике Карелия, заявительница не пользуется мерой социальной поддержки в виде бесплатной жилой площади с отоплением и освещением, поскольку на момент выхода на пенсию работала в образовательном учреждении, расположенном в сельской местности за пределами Республики Карелия. Поэтому заявительница утверждает, что Закон Республики Карелия «Об образовании» в той части, в какой он связывает предоставление меры социальной поддержки с обязательным условием работы на момент выхода на пенсию в государственных или муниципальных образовательных учреждениях на территории Республики Карелия, нарушает принцип конституционного равенства прав граждан, допускает ограничение права граждан на свободу передвижения, нарушает единство правового пространства, а потому не согласуется со статьями Конституции Республики Карелия.

Конституционный Суд Республики Карелия указал, что в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами все педагоги, отработавшие не менее 10 лет в образовательных учреждениях сельской местности и проживающие в сельской местности после выхода на пенсию, подлежат равной социальной защите, как лица одной категории. Право педагогических работников, проживающих за пределами городов, проработавших не менее 10 лет в сельской местности и вышедших на пенсию, на получение жилищно-коммунальной льготы должно быть обеспечено независимо от того, на территории какого субъекта Российской Федерации находилось образовательное учреждение, в котором они работали перед выходом на пенсию. Иное противоречило бы смыслу и назначению указанной меры социальной поддержки, установленной федеральным законодательством. Конституционный Суд Республики Карелия пришел к выводу, что правовое предписание Закона Республики Карелия «Об образовании», содержащееся в словах «Республики Карелия», как устанавливающее одним из обязательных условий получения меры социальной поддержки выход на пенсию из государственных или муниципальных образовательных учреждений,

расположенных только на территории Республики Карелия, нарушает конституционный принцип равенства граждан, допускает ограничение права граждан на свободу передвижения, нарушает единство правового пространства, а потому не отвечает требованиям Конституции Республики Карелия.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях неоднократно отмечал: «Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ не предполагалась отмена льготы, гарантированной статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» для проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) педагогических работников образовательных учреждений, в том числе вышедших на пенсию, — в нем не содержатся положения, препятствующие реализации предоставленного указанным лицам права на данную льготу на всей территории Российской Федерации, а также положения о возможности введения подобного рода ограничительных условий. Что касается механизма предоставления социальных гарантий, то его изменение не должно вести к отмене этих гарантий или существенно снижению ранее достигнутого уровня их предоставления» [5].

Вместе с тем не всегда подтверждается неконституционность дополнительных условий при предоставлении мер социальной поддержки. Так, в своем Постановлении от 16 апреля 2010 г. [8] Конституционный Суд Республики Карелия выявил конституционно-правовой смысл некоторых норм в связи с жалобой гражданки, оспаривавшей Закон Республики Карелия от 17 декабря 2004 г. № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан...» [3]. Заявительница считала, что правовое предписание оспариваемого закона, предусматривающее в качестве обязательного условия предоставления мер социальной поддержки проживание на территории Республики Карелия, нарушает конституционные права тех ветеранов труда Республики Карелия, которые в соответствии с требованиями Закона Республики Карелия от 25 июля 1995 г. № 69-ЗРК «Об установлении звания «Ветеран труда Республики Карелия» и порядке его присвоения» [17] своим продолжительным добросовестным трудом на территории Республики Карелия заработали право на присвоение указанного почетного звания, пользовались мерами социальной поддержки, но лишаются права на их получение при смене места жительства в связи с выездом за пределы Рес-

публики Карелия. Таким правовым регулированием, по мнению заявителяницы, граждане, относящиеся к одной категории «Ветеран труда Республики Карелия» и получившие право на предоставление мер социальной поддержки в равных условиях, при реализации своих прав на социальную защиту поставлены в неравное положение.

При разрешении данного дела Суд исходил из правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой право свободного выбора места жительства принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым. Вместе с тем это право не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу ч. 3 ст. 17 Конституции РФ [12]. Суд указал, что оспариваемое правовое предписание непосредственно не затрагивает права на выбор места жительства. Установление проживания на территории Республики Карелия в качестве одного из условий приобретения права на получение меры социальной поддержки указанной категории граждан не препятствует осуществлению ими права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, не посягает на конституционный принцип равенства.

Практика конституционных (уставных) судов показывает, что зачастую объектом судебно-конституционного контроля и защиты становятся законные права и интересы инвалидов. Так, Уставным судом Калининградской области вынесено постановление по жалобе родителей детей-инвалидов, обучающихся в Центре надомного обучения и развития детей-инвалидов при средней школе города Калининграда по специальным коррекционным образовательным программам VII–VIII видов (обучение и воспитание детей с задержкой психического развития и умственной отсталостью) [14]. Заявители указывают, что в постановление Правительства Калининградской области [13] было внесено изменение в части слов: «коэффициент 6,4 (обучение детей-инвалидов) применяется к детям-инвалидам, обучающимся по специальным коррекционным программам I–VI вида». В прежней редакции коэффициент 6,4 распространялся на все категории детей-инвалидов, в том числе обучающихся по специальным коррекционным программам VII–VIII видов. В результате, по мнению заявителей, снизилось финансирование оплаты труда с

начислениями, вследствие чего в два раза сократилась учебная нагрузка, а это, в свою очередь, не позволило реализовать ранее используемый учебный план Центра, что привело к нарушению их прав на образование, обеспечения равных возможностей на его получение.

Суд указал, что органы государственной власти Калининградской области, действуя в рамках своих полномочий в сфере правового регулирования вопросов образования, обязаны исходить из того, что обеспечение и защита права на образование, как одного из основных конституционных прав граждан, создание условий для его реализации на территории Калининградской области является основной их обязанностью. Поэтому принимаемые ими нормативные правовые акты в области образования должны обеспечивать для граждан возможность получения образования независимо от их состояния здоровья и места жительства, создавать детям-инвалидам условия для получения образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации. Кроме того, они не могут ограничивать права граждан, определенные законодательством Российской Федерации в области образования, общепризнанными принципами и нормами международного права. В своем решении Уставный суд Калининградской области приводит положения Декларации о правах инвалидов, принятой 9 декабря 1975 г. Резолюцией 3447 (XXX) Генассамблеи ООН, и правовую позицию Конституционного Суда РФ о запрете вводить какие-либо различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания [11].

Таким образом, Уставный суд пришел к выводу, что установление коэффициента 6,4 для детей-инвалидов, обучающихся по специальным коррекционным программам I–VI вида, привело к уменьшению объемов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений на реализацию государственного образовательного стандарта (программы) общего образования для детей-инвалидов, обучающихся по специальным коррекционным программам VII–VIII видов. Это ухудшает условия для получения ими образования и снижает уровень обеспечения государственных гарантий прав указанных детей-инвалидов на получение образования, установленных законодательством Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в об-

ласти образования, а следовательно, противоречит положениям Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [15, 1996] и не соответствует Уставу (Основному Закону) Калининградской области.

Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ, провозглашенные в Конституции цели социальной политики Российской Федерации определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования [16]. Инвалиды, находясь под особой социальной защитой государства, пользуются различными мерами социальной поддержки. Так, лица, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, признанные в установленном порядке инвалидами, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями с учетом льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Согласно ч. 6 ст. 28.2 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [15, 1995], форма и порядок предоставления гражданам мер социальной поддержки по обеспечению жильем устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому «чистота» правоприменительной практики в указанной сфере во многом зависит от того, насколько детально урегулирован данный вопрос на уровне субъекта Федерации.

В Конституционный Суд Республики Бурятия поступило обращение супругов, являющихся инвалидами, о проверке конституционности нормативных актов Республики, регулирующих порядок предоставления единовременных денежных выплат и жилищных субсидий на приобретение или строительство жилья ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов. Являясь инвалидами, граждане состояли на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако в одновременной выдаче жилищных субсидий супругам отказали из-за разных дат установления инвалидности, несмотря на то что в качестве нуждающихся в жилье они были учтены одновременно (когда супруга еще не являлась инвалидом).

Суд установил, что определение порядка очередности инвалидов при получении единовременных денежных выплат или жилищных субсидий было закреплено в нормативных актах (законе и под-

законном акте) недостаточно конкретно, что давало возможность различных толкований даты постановления на учет. При вынесении решения Суд указал, что «закрепление в законе ясного, недвусмысленного порядка определения очередности предоставления гражданам мер социальной поддержки по обеспечению жильем в той или иной форме за счет средств бюджета любого уровня имеет существенное правовое значение, поскольку, при условии доступности гражданам информации об их очередности, позволит придать в полной мере процессу предоставления жилищных субсидий прозрачность, тем самым исключит произвольное изменение установленного порядка определения очередности граждан подзаконным актом, обеспечит стабильность правового статуса отдельных категорий граждан, повысит их доверие к действиям органов власти». Поэтому Суд постановил соответствующие нормы оспариваемых актов признать не соответствующими Конституции Республики Бурятия.

Как видим, конституционные (уставные) суды России с момента своего создания стали надежными и эффективными правовыми субъектами защиты конституционных прав и свобод личности. Большинство решений органов конституционного правосудия прямо или косвенно касаются реализации прав и свобод человека.

Учитывая особую важность защиты прав и свобод человека и гражданина в нашей стране, судебское сообщество стремится широко принимать во внимание опыт стран Европы. В ноябре 2010 г. в Конституционном Суде РФ прошел XIII Международный форум по конституционному правосудию «Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в XXI веке: проблемы и перспективы применения». Судьи конституционных судов и зарубежные эксперты в сфере конституционного права обсудили круг наиболее актуальных вопросов, касающихся как функционирования самой системы Конвенции, так и практики ее применения в национальных правовых системах.

В целях совершенствования деятельности органов конституционного правосудия по применению европейских стандартов защиты прав и свобод и обеспечения единообразного применения судами указанных положений Консультативный совет председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации выработал рекомендации о необходимости при осуществлении кон-

ституционного правосудия руководствоваться положениями Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод с учетом практики Европейского суда по правам человека, а также иными правовыми актами органов Совета Европы.

Нет сомнений, что региональная конституционная юстиция послужит более действенным гарантом незыблемости правового статуса личности в случае проявления активной сознательной позиции самими гражданами, чьи права были ущемлены недостатками и дефектами действующей правовой системы. Для этого необходимо более широкое информирование населения о целях, назначении и полномочиях органов конституционной юстиции. Так, в целях реализации Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» был принят Закон Республики Бурятия от 14 мая 2010 г. № 1377 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия и мировых судей в Республике Бурятия», который, в частности, устанавливает основные принципы организации работы с официальным сайтом Конституционного Суда Республики Бурятия.

Литература

1. Выступление на научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации (12 декабря 2008 г.). URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/12/12/1538_type63374type63376type82634type122346_210519.shtml (дата обращения: 21.08.2010).

2. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. URL: <http://ombudsmanrf.org/2009-11-05-14-00-18/2009-11-05-14-09-33/718--2009-.html> (дата обращения: 21.08.2010).

3. Карелия. 2004. № 145; 2005. № 48.

4. Медведев Д. А. Россия: становление правового государства. Выступления, статьи, документы: в 3 томах. Москва, 2010. Т. 1. С. 315.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 553 «По жалобе граждан Капустиной Валентины Максимовны, Своровской Валентины Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 1 и пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона Новосибирской области «О мерах социальной поддержки по

оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа на территории Новосибирской области”» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 4002.

6. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru>.

7. Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 3 декабря 2009 г. «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия решения Совета депутатов муниципального образования “Иволгинский район” Республики Бурятия от 28 ноября 2008 г. № 99 «Об отмене решения Совета депутатов муниципального образования “Иволгинский район”» от 07.09.2007 г. № 345», в связи с жалобой гражданина В. Д. Галсанова» // Бурятия. 2009. № 128.

8. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 16 апреля 2010 г. «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия отдельных положений статьи 1 Закона Республики Карелия «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия» в связи с обращением гражданки Соловьевой Елены Дмитриевны» // Карелия. 2010. № 56.

9. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 25 марта 2008 г. «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия «Об образовании» в связи с обращением гражданки Спрыжовой Нины Александровны» // Карелия. 2008. № 46.

10. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 20 мая 2010 г. «По делу о проверке конституционности решения Совета муниципального района “Удорский”» от 15 апреля 2009 г. № 21-2 «О признании утратившим силу решения Совета муниципального района “Удорский”» от 28 апреля 2007 г. № 2-2 «О мерах социальной поддержки специалистов муниципальных учреждений муниципального района “Удорский”, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа» по запросу прокурора Республики Коми // Республика. 2010. № 99-100.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 2010 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 ста-

ты 16 Федерального закона “О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации”, частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Ю. Дугенец, В. П. Минина и Е. А. Плеханова» // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3069.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

13. Постановление Правительства Калининградской области от 21 мая 2007 г. № 278 «О методике расчета нормативов бюджетного финансирования на реализацию государственного образовательного стандарта (программы) общего образования и оплату услуг по содержанию имущества и коммунальных услуг в общеобразовательных учреждениях на одного учащегося в год» // Калининградская правда. 2007. № 99.

14. Постановление Уставного суда Калининградской области от 29 июня 2010 г. № 6-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области положения подпункта 2 пункта 1 Постановления Правительства Калининградской области от 20 марта 2009 г. № 148 “О внесении дополнения и изменения в Постановление Правительства Калининградской области от 21 мая 2007 г. № 278”» // Калининградская правда. 2010. № 116.

15. СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 1996. № 3. Ст. 150; 2001. № 2. Ст. 163; 2004. № 35. Ст. 3607.

16. Постановление от 16 декабря 1997 г. № 20-П (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878), определения от 15 февраля 2005 г. № 17-О (СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479), от 5 марта 2009 г. № 376-О-П (СЗ РФ. 2009. № 26. Ст. 3264).

17. Собрание законодательства Республики Карелия. 1995. № 9.

18. Яковлев В. Ф. [Введение] // Медведев Д. А. Россия: становление правового государства. Выступления, статьи, документы: в 3 томах. Москва, 2010. Т. 1. С. 5.

Статья опубликована в журнале «Известия высших учебных заведений». Санкт-Петербург, 2010. № 4.

**РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

Совет Европы, образованный в 1949 г., — одна из старейших общеевропейских организаций. Его главными целями являются укрепление демократии, защита прав человека и утверждение господства права, а равно содействие совместными усилиями решению проблем, стоящих перед государствами-членами Совета Европы в социальной, культурной и правовой областях. Членами Совета Европы могут быть только государства, придерживающиеся целей и принципов, изложенных в его Уставе, принятом в Лондоне 5 мая 1949 г. В настоящее время членами Совета Европы являются 47 государств, в том числе 21 государство Центральной и Восточной Европы. Заявку на вступление в организацию подала Беларусь. Статус наблюдателя при Совете Европы имеют 5 государств (Ватикан, Канада, Мексика, США и Япония).

Россия вошла в состав Совета Европы 28 февраля 1996 г., 5 мая 1998 г. ратифицировала Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, после чего она вступила в силу на территории Российской Федерации. Этот важнейший международно-правовой акт, имеющий обязательную силу для всех государств-участников, отражает первые шаги по коллективному обеспечению основных прав и свобод, сформулированных во Всеобщей Декларации прав человека ООН 1948 г. Они изложены в разделе I Конвенции (статьи 2–18) и в дополняющих ее Протоколах.

Европейская Конвенция явилась своеобразным продолжением и развитием Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. Однако в отличие от нее Конвенция не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты. Первоначально этот механизм включал три органа, которые несли ответственность за обеспечение соблюдения обязательств, принятых на себя государствами-участниками Конвенции: Европейскую Комиссию по правам человека, Европейский Суд по правам человека и Комитет Министров Совета Европы. С 1 ноября 1998 г., по вступлении в силу Протокола №11, первые два из этих органов были заменены единым, постоянно действующим Европейским Судом по правам человека. Его местонахождение — Дворец

прав человека в Страсбурге (Франция), где находится и сам Совет Европы.

Согласно первоначальной системе все жалобы, поданные индивидуальными заявителями или государствами-участниками Конвенции, становились предметом предварительного рассмотрения Европейской Комиссии по правам человека. Она рассматривала вопрос об их приемлемости и при положительном решении передавала дело в Европейский Суд по правам человека для принятия окончательного, имеющего обязательную силу решения. Если дело не передавалось в Суд, оно решалось Комитетом Министров. С 1 октября 1994 г. заявителям было предоставлено право самим передавать свои дела в Суд по жалобам, признанным Комиссией приемлемыми.

Европейский Суд призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами-участниками. Он осуществляет эту задачу путем рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Возможна также подача жалобы на нарушение Конвенции государством-членом Совета Европы со стороны другого государства-члена. Начав свою деятельность в 1959 г., Европейский Суд к концу 2008 г. рассмотрел более 9 тысяч дел, подавляющее большинство из которых по жалобам граждан.

Ратификация Россией Европейской Конвенции позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский Суд, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается статьей 46 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». При этом прежде, чем жалоба будет подана в Суд, необходимо строгое соблюдение нескольких неперемennых условий.

Во-первых, предметом жалобы могут быть только права, гарантируемые Конвенцией или ее Протоколами. Перечень этих прав достаточно широк, но в нем отсутствуют некоторые права, известные

новейшему конституционному законодательству. В частности, Конституция Российской Федерации (глава 2 «Права и свободы человека и гражданина»), охватывая все те права человека, о которых говорит Конвенция, называет и некоторые другие, например, право на труд, право на социальное обеспечение и др. Эти права закреплены в другой Конвенции Совета Европы — Европейской социальной хартии, однако юрисдикция Европейского Суда основана исключительно на Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Во-вторых, жалоба может исходить только от самого потерпевшего. Даже в том случае, когда жалобу подает объединение лиц, каждый должен доказать свои конкретные личные претензии. В-третьих, жалоба должна быть подана не позднее чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом. В-четвертых, жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции Россией. В-пятых, для того, чтобы жалоба была признана приемлемой по существу, заявителем должны быть исчерпаны все внутригосударственные средства защиты своего права, и прежде всего судебные средства такой защиты.

Ратификация Конвенции и признание юрисдикции Европейского Суда означает также и то, что деятельность всех российских органов государственной власти, в особенности судебных, их решения и используемые процедуры, равно как и решения законодательных органов не должны противоречить положениям Конвенции, тем более что в соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации она образует составную часть российской правовой системы.

Европейский Суд не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства-участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Однако Суд вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба

и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

За всю многолетнюю практику Европейского Суда не было зафиксировано ни одного случая неисполнения государствами-членами Совета Европы решений Суда. Иное согласно Уставу Совета Европы может привести к приостановлению членства государства и в конце концов в соответствии с решением Комитета Министров — исключению государства из состава Совета Европы. В случае, если государство констатирует, что без изменения законодательства или судебной практики рассмотренная Европейским Судом ситуация может повториться, оно, как правило, осуществляет необходимые новации. В соответствии со статьей 46 Конвенции надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комитет Министров Совета Европы, который во исполнение этой нормы призван следить не только за своевременной выплатой денежной компенсации, но и за тем, как государство-участник Конвенции исправляет ставшие очевидными в свете решения Суда расхождения норм его внутреннего права или позиции судебной практики со стандартами Совета Европы.

Юридически решение, вынесенное Судом, обязательно лишь для государства-ответчика по делу. Однако нередко значимость решений Суда выходит за национальные пределы, воздействуя на право и судебную практику и других государств-участников Конвенции.

Впервые двое граждан Российской Федерации, проживающие в Республике Бурятия, воспользовались правом и возможностью обращения в Европейский Суд по правам человека и оба выиграли эти сложные процессы.

Европейский Суд по правам человека, рассмотрев жалобу гражданина А. С. Облова против Российской Федерации в своем Постановлении от 11 декабря 2008 г. указал, что заявитель, 1983 г. рождения, проживает в селе Саган-Нур Республики Бурятия, жалуется на то, что длительное производство по делу было несовместимо с требованием «разумного срока», предусмотренного пунктом 1 статьи 6 Конвенции. Европейский Суд напомнил, что при определении продолжительности производства по уголовному делу надлежит учитывать срок с момента предъявления данному лицу «обвинения». Срок завершается в день, когда обвинение было окончательно предъявлено или производство по делу прекращено.

При этом отметил, что обвиняемый по уголовному делу, особенно если он несовершеннолетний или заключен под стражу во время расследования и/или до суда, должен иметь право на рассмотрение его дела с особым усердием, и статья 6 Конвенции в отношении уголовных дел направлена на то, чтобы избежать случаев, когда обвиняемый должен находиться слишком долго в состоянии неуверенности в своей судьбе.

Европейский Суд на основании информации, представленной сторонами, констатировал, что дело не было слишком сложным и что на заявителя не может быть возложена ответственность за существенные задержки.

Что касается поведения властей, Европейский Суд отметил, что районный суд начал рассматривать это дело только в 2000 г., после приблизительно двух лет предварительного расследования. Существенную часть этого периода заявитель провел под стражей. В частности, Европейский Суд отметил, что подготовка первого судебно-медицинского заключения заняла приблизительно пять месяцев.

Тем не менее нет указания на то, что такая длительность была вызвана сложностью вопросов, поставленных перед экспертом, или другими обстоятельствами дела. Европейский Суд вновь повторил, что основная ответственность за задержку, связанную с получением экспертного заключения, в конечном счете лежит на государстве.

Европейский Суд также отметил, что длительность производства по делу была связана с тем фактом, что уголовное дело в отношении заявителя неоднократно пересматривалось, включая пересмотр в порядке надзора дважды.

Таким образом, хотя общая продолжительность производства по делу не была слишком длительной, Европейский Суд решил, что требование разумного срока не было соблюдено, принимая во внимание обстоятельства дела, в частности возраст заявителя на тот период времени и неоднократный пересмотр дела. Следовательно, имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции.

Европейский Суд постановил, что имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции; что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления Постановления в законную силу в соответствии с пунктом 2 статьи 44 Конвенции выплатить заявителю 2,700 (две тысячи семьсот) евро в качестве компенсации морального вреда, плюс любой налог, который может быть наложен

на эту сумму, подлежащую переводу в российские рубли по курсу на день выплаты.

Европейский Суд по правам человека, рассмотрев жалобу гражданина Е. Д. Боржонова против Российской Федерации, в своем Постановлении от 16 декабря 2008 г. указал, что заявитель жаловался на то, что длительное производство по уголовному делу в его отношении нарушило требование «разумного срока», предусмотренного пунктом 1 статьи 6 Конвенции. Он также жаловался на отсутствие эффективных средств правовой защиты. Статья 13 Конвенции гласит: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

Европейский Суд напомнил, что разумность длительности производства по делу должна оцениваться в свете конкретных обстоятельств дела, с учетом критериев, установленных прецедентной практикой Европейского Суда, в частности сложность дела, поведение заявителя и компетентных органов. Одной из целей права на судебное разбирательство в разумный срок является недопущение того, что лицо, которому было предъявлено обвинение, должно оставаться в состоянии неопределенности относительно своей судьбы на протяжении слишком длительного периода.

Европейский Суд не убедил довод властей Российской Федерации о том, что длительность производства по делу была вызвана состоянием здоровья заявителя. Власти Российской Федерации не предоставили копий постановлений о приостановлении и возобновлении производства по делу. Они не предъявили каких-либо медицинских доказательств, а также не уточнили, каким образом состояние здоровья заявителя помешало производству по делу. Заявитель не предстал перед судом, и никакого убедительного объяснения в отношении того, почему проведение предварительного следствия заняло семь лет, получено не было. Кроме того, из фактов дела не следует, что заявитель каким бы то образом задерживал следствие. Европейский Суд посчитал, что скорее поведение национальных властей привело к существенным задержкам при разбирательстве дела.

Принимая во внимание вышеупомянутые выводы, Европейский Суд решил, что длительность производства по делу не отвечала

требованию «разумного срока». Следовательно, имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции.

В отношении восстановления права собственности заявителя на автобус после отмены постановления о наложении ареста на имущество и как только заявитель узнал об этом факте, Европейский Суд не готов отклонить жалобы за неисчерпание внутригосударственных средств правовой защиты.

Ввиду вышеизложенного Европейский Суд пришел к выводу о том, что имело место нарушение статьи 13 Конвенции в том, что на тот период времени заявитель не располагал эффективным внутригосударственным средством правовой защиты в отношении своей жалобы по статье 1 Протокола 1.

Европейский Суд принял решение приобщить к существу жалобы возражения властей Российской Федерации по поводу исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты в отношении жалоб заявителя на чрезмерную длительность разбирательства по уголовному делу и длительный арест автобуса и отклонил их. Постановил, что имело место нарушение статьи 13 Конвенции и что имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции.

Конституционный Суд Республики Бурятия при рассмотрении дела по жалобе гражданина В. Д. Галсанова учел правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по делам о защите прав человека, в которых, в свою очередь, были учтены правовые позиции Европейского Суда по правам человека (например, в Постановлении от 25 октября 2005 г. по делу «Юрий Романов против Российской Федерации»). Европейский Суд по правам человека указал, что право на пенсию по старости или на социальные выплаты в конкретном объеме не относится к правам и свободам, гарантированным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и государство может корректировать соответствующее законодательство, в том числе путем уменьшения размеров пенсий, однако при этом должен соблюдаться справедливый баланс интересов государства и имущественных интересов личности.

Муниципальное образование «Иволгинский район» Республики Бурятия при внесении изменений в правовое регулирование должно было руководствоваться принципами социальной справедливости, равенства, соблюсти баланс интересов гражданина В. Д. Галсанова и публичных интересов муниципального образования «Иволгин-

ский район» Республики Бурятия, принять во внимание социально-экономическое положение и возможности доходной части бюджета района. При этом Конституционным Судом Республики Бурятия была изложена правовая позиция о том, что представительный орган муниципального образования вправе изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячных доплат к пенсии.

Поэтому принятое Советом депутатов муниципального образования «Иволгинский район» Республики Бурятия решение от 28 ноября 2008 г. № 99 «Об отмене решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» Республики Бурятия от 07.09.2007 г. № 345», на основании которого прекращены выплаты ежемесячной доплаты к пенсии депутату представительного органа муниципального образования, работавшему на постоянной (оплачиваемой) основе, были признаны не соответствующими положениям статей 9, 16, 17, 37 (часть 3), 53 (часть 2) Конституции Республики Бурятия.

Надо приветствовать, что наконец-то Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ратифицировала 14 Протокол, реформирующий Европейский Суд. Для некоторых российских граждан обращения в Европейский Суд становится иском последней надежды. Говорят, что если уж у себя в стране не помогли, то в Европе рассудят. Как сообщил недавно председатель Страсбургского Суда Жан-Поль Косту, по итогам 2009 г. почти 60 процентов всех исков в Суд пришлось на четыре страны — Турцию, Россию, Украину и Румынию. Если брать по простому количеству жалоб, то некоторых экспертов пугает (или как минимум напрягает) большое число российских исков в Страсбург. Но, как говорил ранее представитель Российской Федерации при Евросуде Георгий Матюшкин, в расчете на 100 тысяч населения Россия занимает стабильно 15–16-е место среди 47 стран-членов Совета Европы. А среди тех, кто чаще проигрывает дела в Страсбурге, является Италия.

По мнению Председателя комитета Совета Федерации по международным делам М. Маргелова, принятый документ улучшает и ускоряет работу Европейского Суда по правам человека, после нашей ратификации откроются реальные возможности дальнейших реформ ЕСПЧ. Ратификация протокола даст возможность повысить эффективность работы не только Страсбургского Суда, но и рос-

сийских судов, поскольку требования к нашим судьям возрастают, и при рассмотрении дел судьи будут вести себя так, чтобы у наших граждан не было поводов обращаться в Страсбургский Суд.

Кроме того, недавно в Конституционном Суде Российской Федерации проверили конституционность статей 392 и 393 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с другими положениями раздела IV ГПК. В частности, «Пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений». И приняли Постановление. Оно гласит: «Решения Европейского Суда по правам человека обязательны для России. Государство обязано не только произвести компенсационные выплаты человеку, нарушение прав которого установлено Европейским Судом, но и обеспечить, насколько это возможно, полное восстановление нарушенных прав, в том числе в отношении других лиц, оказавшихся в положении заявителя». Конечно, после таких решений не только Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, но и все российские суды активно будут применять практику Европейского Суда по правам человека при защите прав и свобод граждан во всех субъектах Российской Федерации.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2010.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ

Такой атрибут демократического общественного устройства, как конституционное правосудие, является важнейшим элементом механизма охраны конституции и конституционного строя. Возможности реставрации и искажения конституционных (ограниченных правом) отношений между обществом, государством и человеком минимизируются с помощью целого ряда известных способов. Среди них: установление «жесткого», т.е. усложненного, порядка принятия и изменения Основного закона, закрепление в его тексте принципов верховенства, высшей юридической силы и прямого действия конституции. Однако особые государственные органы специализирующиеся на проверке конституционности действий и решений субъектов публичной власти, выступают уже как реальная постоянно функционирующая организационно-структурированная сила, устраняющая из действующего нормативного массива неконституционные акты, восстанавливающая отношения, нарушенные неконституционными действиями власти.

Специальные органы по охране конституции в современных государствах представлены в двух формах: административные (надзорные) и судебные (контрольные). Органы конституционного надзора (Конституционный трибунал в Польше, Конституционная палата в Румынии) принимают решение о неконституционности акта власти, которое лишь обязывает орган, издавший этот акт, рассмотреть вопрос о его отмене. Конституционные же суды как органы конституционного контроля (Конституционный Суд Российской Федерации, Федеральный Конституционный Суд ФРГ и др.) своими решениями о неконституционности акта прекращают как его действие, так и существование (признание акта недействительным) и не без оснований признаются более эффективным средством конституционной охраны.

Несколько иные, называемые некоторыми учеными квазисудебные, органы по охране их конституции имеются во Франции и в Казахстане.

На Конституционный совет Франции возложена функция обязательного предварительного контроля за конституционностью органических законов и регламентов палат Парламента, а также факультативного предварительного контроля конституционности обычных

законов. Объявленное неконституционным положение не может быть ни промульгировано, ни введено в действие.

Конституционный совет следит за правильностью избрания Президента республики, рассматривает протесты и объявляет результаты голосования. Он также разрешает споры относительно правильности избрания депутатов и сенаторов. Далее, он осуществляет надзор за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты. Таким образом, Конституционный совет выполняет функции избирательного суда, а применительно к выборам Президента и референдуму — также определенные функции центрального избирательного органа.

Решения Конституционного совета не подлежат обжалованию. Они обязательны для публичных властей и всех административных и судебных органов [1].

Статус Конституционного совета Казахстана регулируется Конституцией и Указом Президента республики, имеющим силу конституционного закона, «О Конституционном совете» от 29 декабря 1995 г.

Согласно ст. 72 Конституции Республики Казахстана Конституционный совет:

- решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума,
- проверяет до подписания Президентом конституционность принятых Парламентом законов,
- проверяет до ратификации соответствие Конституции международных договоров республики,
- дает официальное толкование норм Конституции,
- дает заключения о соблюдении установленных конституционных процедур при досрочном освобождении Президента от должности по болезни и при его отрешении от должности.

Кроме того, Конституционный совет рассматривает обращения судов о соответствии Конституции подлежащих применению нормативных актов в случаях, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 72, ст. 78).

Законы и международные договоры, в соответствии со статьей 74 Конституции, признанные не соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.

Решения Конституционного совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории республики, окончательными и обжалованию не подлежат. В то же время Конституция содержит весьма оригинальное положение в отношении действия решений Конституционного совета. Против его решения в целом или в части могут быть внесены возражения Президента республики, которые преодолеваются 2/3 голосов от общего числа членов Конституционного совета. В случае непреодоления возражений решение Конституционного совета считается непринятым (ч. 4 ст. 73). Однако Конституция не говорит о том, как же все-таки разрешается в данной ситуации рассмотренный вопрос.

В сравнительном государствоведении выделяются две основные модели конституционного правосудия — американская и европейская, хотя в ряде стран использованы элементы и той, и другой. Американский вариант конституционного правосудия достаточно экономичен, ибо таковое, согласно этой модели, осуществляется судами общей юрисдикции наряду с другими видами судопроизводства (США, Канада, Бразилия, Швейцария, Австралия). В странах, воспринявших так называемую европейскую модель действуют специальные судебные органы, осуществляющие исключительно конституционное правосудие.

Конституционный контроль, возникший в начале XIX в. в США, после тяжелых испытаний, порожденных в ряде стран тоталитаризмом, получил широкое признание. В нем увидели необходимый элемент демократической системы власти и незаменимый механизм защиты прав человека. Более чем в 30 государствах мира возникли конституционные суды или советы, в других конституционный контроль осуществляется в рамках судов общей юрисдикции. В конце XX в. мы стали свидетелями краха коммунистических режимов на огромном пространстве Восточной Европы и бывшего Советского Союза, где практически все новые демократии воспри-

няли ту или иную модель судебного конституционного контроля. И это само по себе знаменует большой сдвиг человечества в сторону демократии, составивший важный аспект процесса глобализации [2].

В российском обществе специальные меры по охране конституции оказались востребованными лишь в конце XX в., а институт конституционной юстиции к настоящему времени уже является обладателем своей более чем десятилетней истории богатой как достижениями, так и ошибками, активно, обсуждаемыми отечественными и зарубежными исследователями.

Учрежденный в 1988 г. Комитет Конституционного надзора СССР — первый в истории нашего государства специальный орган охраны конституции за весьма непродолжительный период работы (до 1991 г.) своими решениями реально продемонстрировал возможности специального органа по охране Конституции именно в сфере защиты прав человека. Достаточно вспомнить решения о неконституционности института прописки, а также нормы об автоматической утрате гражданства СССР лицами, выезжающими на постоянное место жительства в Израиль, официально не опубликованной в течение более чем двадцати лет.

Именно опыт деятельности Комитета конституционного надзора СССР правомочного своим заключением о неконституционности отменять лишь акты, нарушающие права и свободы человека и гражданина, послужил катализатором создания в Российской Федерации именно Конституционного Суда РФ, способного своим решением отменить любой акт признанный не соответствующим конституции.

С 1991 г. с созданием Конституционного Суда РФ началась в России эпоха конституционного правосудия, прошедшее время которой могут быть отмечены важными достижениями: во-первых, превращением Конституционного Суда РФ из правового судебного органа, имевшего возможность самостоятельно возбуждать дела и попытавшегося оперативно воздействовать на политическую ситуацию на начальном этапе своего развития максимально возможной степени правовой орган правосудия, по возможности закрытый для политики, полномочный решать только вопросы права (споры о конституционности), инициированные исключительно внешними субъектами (президент, парламент, правительство, органы государственной власти субъектов РФ, граждане); во-вторых, становлением органов конституционной охраны национального уровня.

Фактором, оказавшим определяющее влияние на последний процесс явилось федеративное устройство нашего государства, внутренние параметры которого динамично развивались после принятия Конституции РФ 1993 г. Ведь именно федеративные отношения стали одним из важнейших вопросов правовой реформы. Федеративное государство предполагает наличие двух уровней правоустанавливающих (учредительных) правовых актов — федерального и регионального (конституции, устава субъектов федерации), а значит — и двух уровней конституционной охраны.

Наличие конституционных (уставных) судов в субъектах федерации для демократического общества элемент достаточно востребованный, поскольку:

- позволяет обеспечивать конституционную законность на уровне субъекта федерации, делая более завершенной и полной эту систему;

- подчеркивает весомость конституционного акта субъекта федерации, помогает ему стать действующим правом;

- стимулирует региональное правотворчество, способствует повышению его качества;

- способствует упрочению принципа разделения властей на уровне субъекта Федерации, делая более совершенной и завершенной систему его органов государственной власти;

- разгружает федеральные суды, более равномерно распределяя нагрузку между органами, рассматривающими жалобы граждан, способствует развитию специализации и повышению эффективности судебной деятельности;

- снимает напряженность, возникающую в правовой и политической системах субъекта федерации, а значит способствует обеспечению стабильности, целостности правовой, политической, социальной систем Российского общества;

- обогащает правоприменительную практику, развивает правовую и в частности конституционную доктрину;

- дает гражданам дополнительный и весьма доступный альтернативный способ защиты своих прав, одновременно служащий повышению уровня правосознания и правовой культуры общества.

Основными направлениями деятельности для всех органов конституционной юстиции (Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации), являются:

1) проверка нормативных актов на соответствие действующей конституции (федеральный или региональный) и признание их не противоречащими конституции или неконституционными, если признано не соответствующими конституции, то объявление их не действующими;

2) официальное толкование (разъяснение смысла) действующей конституции (федеральной или региональной) и придание этому толкованию общеобязательного значения при правоприменении;

3) рассмотрение жалоб граждан на нарушение их конституционных прав применением законов или иных нормативных актов, не соответствующих Конституции (федеральной либо региональной).

Конституционные суды как в России, так и в других странах выполняют ряд иных важных полномочий (споры о компетенции и др.), однако, основная их задача это — защита конституционного строя; обеспечение верховенства, высшей юридической силы и непосредственного действия конституции; защита прав и свобод человека и гражданина. Последняя задача сближает их с таким относительно новым и не до конца сформировавшимся демократическим институтом, как уполномоченный по правам человека, развитие которого в России также имеет региональный аспект.

Формирование специальных органов конституционной охраны в субъектах Российской Федерации началось в начале девяностых годов прошлого века. Несмотря на то, что Конституция РФ 1993 г. не содержит упоминания о конституционной юстиции субъектов РФ, опыт деятельности ряда конституционных судов в республиках (Дагестан, Кабардино-Балкария, Коми, Карелия, Якутия) получил в целом позитивную оценку на федеральном уровне в 1996 г. при принятии Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Во-первых, этот закон ввел институт судов субъектов федерации и отнес к ним наряду с мировыми судьями, конституционные (уставные) суды, которые субъект РФ не обязан, но вправе самостоятельно учреждать и финансировать за счет своего бюджета, во-вторых, установил, какие параметры их статуса должны быть единообразны и установлены федеральным законодательством, а какие регулируются законодательством самого субъекта РФ и могут отражать региональную специфику (порядок деятельности и формирования, численный состав, срок полномочий). В последние годы федеральные государственные органы

(Конституционный Суд РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Администрация Президента РФ) с заинтересованностью наблюдают за работой региональных органов конституционной юстиции, появилось немало научных разработок на эту тему, регулярно проводятся научные конференции, всероссийские совещания, круглые столы, посвященные разным аспектам этой проблемы, с апреля 1998 г. действует Консультативный Совет председателей органов конституционного (уставного) контроля в субъектах при Конституционном Суде РФ.

Первоначальным этапом учреждения в Республике Бурятия органа конституционного контроля явилось принятие Конституции Республики Бурятия в феврале 1994 г. В ней предусматривается, что на территории Республики Бурятия, наряду с федеральными судами, действует Конституционный Суд Республики Бурятия, который является высшим органом судебной власти по защите конституционного строя Республики Бурятия. В октябре 1994 г. депутаты Народного Хурала Республики Бурятия приняли Закон Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия».

С первых дней своей работы Конституционный Суд Республики Бурятия направляет свои усилия по укреплению конституционной законности, чтобы они были признаны не только органами государственной власти и местного самоуправления, но и гражданам, их объединениям и должностным лицам, и способствовали стабильности государственно-правового устройства республики, защите основных прав и свобод граждан. Вся деятельность Конституционного Суда нацелена на утверждение верховенства Конституции Республики Бурятия, на ее защиту, обеспечения ее высшей юридической силы.

Как было отмечено, что одна из важнейших целей деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия — защита конституционных прав и свобод человека и гражданина. Эта цель реализуется как в рамках осуществления Судом абстрактного конституционного контроля, по обращениям государственных и муниципальных органов так и конкретного нормоконтроля при рассмотрении жалоб граждан о нарушении их конституционных прав законами республики, который, с одной стороны, применяется или подлежит применению в конкретном деле, а с другой, по мнению гражданина, противоречит Конституции Республики Бурятия.

В 2008 г. гражданин В. Давыдов доказал в Конституционном суде республики, что его незаконно лишили льготы на оплату коммунальных услуг. Конституционный суд Бурятии признал не соответствующей Основному Закону республики местную методику расчета мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденную Министерством труда и социального развития республики в 2005 г. Тем самым нарушалось его конституционное право на социальное обеспечение. После вынесения решения Конституционного суда РБ в его пользу, заявитель отметил, что защищал не только свои интересы, но и интересы тысяч пожилых людей — пенсионеров.

В 2009 г. Конституционным Судом Республики Бурятия было рассмотрено дело по жалобе гражданина В. Галсанова. Рассмотрение дела выявило несоответствие Конституции Республики Бурятия решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» Республики Бурятия.

Принимая это не простое решение, Конституционный Суд Республики Бурятия исходил, прежде всего, из приоритета защиты прав человека. При внесении изменений в правовое регулирование социальных гарантий, в том числе для депутата муниципального образования, работавшего на постоянной основе, органу публичной власти необходимо руководствоваться конституционными требованиями соблюдения социальной справедливости, равенства, соблюдать баланс интересов личности и публичных интересов.

По федеральному закону о местном самоуправлении ограничено количество депутатов, работающих на постоянной основе. Сохраняя материальные гарантии муниципальной службы для бывших работников администрации района (ныне пенсионеров), Совет депутатов Иволгинского района отменил надбавку к пенсии депутату, работавшему на постоянной основе, что нарушает принцип равенства граждан и не может не рассматриваться как умаление роли представительного органа власти в системе органов муниципальной власти.

В 2010 г. Конституционный Суд рассмотрел жалобу гражданина Д. Доржиева который указал, что согласно федеральному законодательству мировые судьи рассматривают дела об определении порядка пользования имуществом. Границы судебных участков были утверждены Законом Республики Бурятия «Об общем ко-

личестве судебных участков и числе мировых судей в Республике Бурятия».

Конституцией Республики Бурятия устанавливаю, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его (ела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено эконо. По мнению заявителя, ДНТ «Весна», где он имеет земельным участок, не было указано в Приложении к Закону Республик Бурятия «Об общем количестве судебных участков и числе мировых судей в Республике Бурятия». Конституционный Суд Республики Бурятия поддержал позицию заявителя.

Таким образом, Конституционный Суд РБ выступает в виде своеобразной контрольной инстанции, выполняя в императивной форме корректирующую функцию. Его решения о конституционности или неконституционности правового акта или по конституционному спору окончательны и не подлежат обжалованию. Правовые позиции Конституционного Суда могут рассматриваться иными судебными органами как своего рода «образца» обеспечения конституционности.

Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации также может быть включена в механизм правовой охраны федеральной Конституции, поскольку конституционные (уставные) суды также обязаны обеспечивать соблюдение конституционных норм. Придя к выводу о нарушении федеральным законом, примененным или подлежащим применению в деле, конституционный (уставный) суд может обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации.

Сегодня в Российской Федерации продолжается активное реформирование государственной власти, в том числе и судебной. Сильная, самостоятельная и независимая судебная власть, в том числе и на уровне регионов, является необходимым условием для эффективной деятельности законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, всего государственного механизма, в целях обеспечения охраны Конституции.

Разрешая правовую коллизию, правовой спор в особом порядке, суд уравнивает интересы личности, общества и государства, выступает важнейшим стабилизирующим фактором в общественных отношениях.

Именно это превращает суд в мощный институт, способный защитить права и свободы граждан, уберечь ветви власти и общества от конфликтов.

Литература

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / ответственный редактор Б. А. Страшун. Москва: БЕК, 1998. 764 с.

2. Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1–2 ноября 2001 г., г. Москва). Москва: НОРМА, 2002. 272 с.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Конституция и законодательство Республики Бурятия в структуре российского законодательства». Улан-Удэ, 2011.

О СОСТОЯНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Деятельность Конституционного Суда Республики Бурятия за период с 2006 по 2010 г. осуществлялась в соответствии с Конституцией Республики Бурятия, Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия».

Рассмотрение обращений, поступивших в Конституционный Суд Республики Бурятия, свидетельствует о возрастающей активности граждан в защите своих конституционных прав (114 из 121 поступившего обращения, или 94 процента обращений поступили именно от граждан). Всего было рассмотрено обращений в 2006 г. — 17, в 2007 г. — 23, в 2008 г. — 34, в 2009 г. — 16, в 2010 г. — 31.

Статьей 44 Конституции Республики Бурятия предусмотрено, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Наличие работающего механизма защиты конституционных прав (т.е. через Конституционный Суд Республики Бурятия), с одной стороны, и потребность граждан в практической реализации права на судебную защиту конституционных прав, с другой, демонстрируют не только уровень и качество взаимоотношений человека, общества и органов власти, но и являются показателем того, что право на судебную защиту конституционных прав граждан является в республике реально действующим

Жалобы граждан достаточно разнообразны по предмету оспаривания. Вместе с тем вынесенные Конституционным Судом Республики Бурятия решения в большинстве своем (66 процентов от общего количества) касаются социальных прав граждан: пенсионного обеспечения, предоставления жилья, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, обеспечения ежемесячным пособием на ребенка и др.

Рост количества жалоб граждан на нарушение социальных прав связан прежде всего с передачей Российской Федерацией своих полномочий в этой сфере Республике Бурятия в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ. На основании этого Федерального закона были приняты новые нормативные правовые акты, а также внесены изменения во многие нормативные правовые акты органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления в Республике Бурятия.

В решениях, вынесенных Конституционным Судом Республики Бурятия, содержится ряд выводов, которые необходимо учитывать в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности в республике:

1. Законодательство в социальной сфере должно быть не только справедливым и предусматривать равные права для одинаковой категории лиц, но и быть стабильным. Вносимые изменения должны быть предсказуемыми и не должны устанавливаться и изменяться произвольно.

2. Имеется практика включения в нормативные правовые акты Республики Бурятия правовых норм и положений, ранее содержавшихся в федеральных законах. Эти федеральные законы признаны утратившими силу, однако при новом правовом регулировании эти же положения остались в нормативных актах Республики Бурятия, хотя можно было изложить их по-другому, последовательно совершенствуя нормативные правовые акты Республики Бурятия по социальным вопросам с учетом роста или снижения финансовых возможностей республики.

3. Не всегда субъектам законодательной инициативы и законодателю удается избежать использования в нормативных правовых актах формулировок, которые могут повлечь неопределенность в понимании, толковании и невозможность одновременного применения их взаимосвязанных положений. Так, в связи с рассмотрением жалобы граждан В. Б. Батуева и Е. Б. Батуевой в постановлении Конституционного Суда Республики Бурятия от 25 августа 2010 г. указано, что установление в Законе Республики Бурятия одного принципа очередности граждан (исходя из времени принятия их на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий) и делегирование Правительству Республики Бурятия полномочий по установлению порядка предоставления инвалидам мер социальной поддержки по обеспечению жильем (принципа формирования списков граждан на предоставление жилищных субсидий) привело на практике к изменению очередности граждан, включенных в список на предоставление жилищных субсидий.

4. В своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость соблюдения законодателем конституционного принципа равенства граждан. Так, в связи с рассмотрением обращений ряда заявителей о нарушении их

пенсионных прав (речь шла об установлении доплаты к пенсии) Конституционным Судом Республики Бурятия было указано, что республика вправе определять, замещение каких должностей дает право на получение такой доплаты, в том числе исходя из своих финансовых возможностей. Суд указал на необходимость соблюдения законодателем принципов равенства и социальной справедливости при введении дополнительного пенсионного обеспечения лиц, выполнявших сходные функции. При этом, следуя конституционному принципу разделения властей, не допуская вмешательства судебной власти в прерогативу законодателя (статья 5, часть 1, Конституции Республики Бурятия), решениями Конституционного Суда Республики Бурятия отказывалось в принятии обращений, в которых ставился вопрос о расширении перечня должностей, дающих право на получение ежемесячной доплаты к пенсии.

5. Рассматривая вопрос дополнительного пенсионного обеспечения граждан, необходимо отметить, что после установления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в дальнейшем недопустим произвольный отказ от ранее принятых на себя обязательств. Например, по жалобе гражданина В. Д. Галсанова установлено, что Иволгинским районным советом депутатов были отменены ранее введенные гарантии в виде ежемесячной доплаты к пенсии депутату представительного органа местного самоуправления, работавшему на постоянной основе. Конституционным Судом Республики Бурятия было указано, что при внесении изменений в правовое регулирование необходимо руководствоваться принципами социальной справедливости, равенства, соблюсти баланс интересов граждан и публичной власти, принять во внимание социально-экономическое положение и возможности бюджета района. При этом отменять назначенные доплаты нельзя, но не исключается право представительного органа муниципального образования изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячных доплат к пенсии.

Обращения граждан, поступившие в Конституционный Суд Республики Бурятия за последние годы, свидетельствуют о многообразии трудностей, с которыми сталкиваются жители нашей республики. Обращает на себя внимание проблема государственной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия. Несмотря на предоставляемые Указом Президента Российской Федерации от

05.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» льготы в виде права на скидку в размере не ниже 30 процентов установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, права граждан фактически остаются нереализованными в республике. Жилищно-коммунальные службы и управляющие компании города Улан-Удэ и других населенных пунктов льготу многодетным семьям не предоставляют, что послужило причиной для обращения граждан в Конституционный Суд Республики Бурятия. Учитывая, что к компетенции Конституционного Суда Республики Бурятии не отнесено полномочие по проверке соответствия закона Республики Бурятия указам Президента Российской Федерации, в принятии жалоб к рассмотрению было отказано.

Вместе с тем данная проблема требует к себе внимания со стороны всех органов власти, поскольку в соответствии со статьей 36 Конституции Республики Бурятия мы должны работать над созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Поэтому Конституционный Суд Республики Бурятия изучил практику исполнения Указа Президента Российской Федерации по стране и в других субъектах. Выяснилось, что в Ульяновской, Нижегородской, Архангельской областях и в ряде других регионов Российской Федерации законодательно подтверждено право многодетных семей на льготу по оплате коммунальных услуг. В тех регионах, где законом или иным нормативным правовым актом льгота не предусмотрена, судебные органы право многодетной семьи на льготу при оплате за коммунальные услуги считают установленной Указом Президента Российской Федерации, т.е. нормативным актом федерального уровня.

Судебная практика арбитражных судов, в частности Арбитражного Суда Республики Бурятия, содержит примеры взыскания с казны Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в пользу поставщиков коммунальных услуг расходов, связанных с предоставлением указанных выше льгот многодетным семьям. В целом законодательная и правоприменительная практика ряда регионов Российской Федерации идет по пути предоставления многодетным семьям вышеуказанных льгот.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 18 Постановления от 22.06.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при недостаточности выделенных из федерального бюджета средств взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Мы направили соответствующую информацию Президенту Республики Бурятия, в Народный Хурал Республики Бурятия, Мэру города Улан-Удэ, руководителю республиканского Агентства по делам семьи и детей и Уполномоченному по правам ребенка в Республике Бурятия.

Конституционный Суд Республики Бурятия в своих решениях делает выводы, основанные на всестороннем изучении соответствующего законодательства, практики его применения, в том числе судебной, и не только Российской Федерации, но и Европейского Суда по правам человека, которые, надеемся, будут полезны законодателю в процессе совершенствования правового регулирования любых правоотношений с гражданами.

В течение последних лет Конституционным Судом Республики Бурятия также рассматривались дела, связанные с защитой иных конституционных прав. Они касались вопросов:

- рассмотрения уполномоченными органами и лицами дел об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

- формирования судебных участков мировых судей;

- передачи объектов государственной собственности Республики Бурятия в иную государственную или муниципальную собственность и приема объектов иной государственной или муниципальной собственности в государственную собственность Республики Бурятия или собственность муниципальных образований в Республике Бурятия;

- размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия;

– регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия и многих других.

Конституционный Суд Республики Бурятия в ходе осуществления конституционного судопроизводства обеспечивает реализацию принципа гласности, размещая в средствах массовой информации, на официальном сайте Суда вынесенные решения. Рассмотрение дел в заседаниях Конституционного Суда Республики Бурятия проводится всегда открыто.

Все решения Конституционного Суда Республики Бурятия, принятые в соответствии с Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия», исполняются соответствующими органами и должностными лицами. Полагаем, что исполнение вынесенных Судом решений, с учетом указанных в них правовых позиций, будет способствовать укреплению конституционной законности, защите прав и свобод граждан, повышению правовой культуры и правосознания граждан и должностных лиц.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2011. № 6.

**О РОЛИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В РЕАЛИЗАЦИИ
УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«О МЕРАХ ПО СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКЕ
МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ»**

В соответствии со ст. 100 Конституции Республики Бурятия Конституционный Суд Республики Бурятия по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. За 2006–2010 г. в Конституционный Суд Республики Бурятия поступило 121 обращение, из них 114 (или 94%) — от граждан. Эти жалобы достаточно разнообразны по предмету оспаривания, но их большая часть (66%) касается социальных прав граждан: пенсионного обеспечения, предоставления жилья, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, обеспечения различными пособиями.

При обобщении судебной практики обратили на себя внимание жалобы граждан по проблеме государственной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия.

19 июля 2010 г. в Конституционный Суд Республики Бурятия поступило обращение гражданина В. В. Кобрин, в котором заявителем поставлен вопрос о проверке соответствия Закона Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-111 «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия» Указу Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетные семей» [1] (далее — Указ Президента №431), устанавливающему право многодетной семьи на скидку в размере не ниже 30% установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией.

7 октября 2010 г. в Конституционный Суд Республики Бурятия поступило аналогичное обращение гражданина А. А. Сазонова из г. Кяхты Республики Бурятия, в котором указывалось на то, что в Республике Бурятия льготы многодетным семьям по оплате коммунальных услуг, предусмотренные вышеуказанным Указом Президента Российской Федерации, не предоставляются.

Учитывая, что к компетенции Конституционного Суда Республики Бурятия не отнесено полномочие по проверке соответствия закона Республики Бурятия Указам Президента Российской Федерации, в принятии жалоб гражданам В. В. Кобрину и А. А. Сазонову было отказано.

При предварительном изучении обращений граждан Конституционным Судом Республики Бурятия были направлены запросы в Народный Хурал Республики Бурятия, Министерство социальной защиты населения Республики Бурятия и в Управление Федерального казначейства по Республике Бурятия.

Закон Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-III «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия» не регулирует вопросы предоставления льгот по оплате коммунальных услуг. Вследствие этого жилищно-коммунальные службы и управляющие компании г. Улан-Удэ и других населенных пунктов льготу многодетным семьям не предоставляют. Органы государственной власти Республики в своих ответах сообщили: данная мера социальной поддержки не предусмотрена Законом Республики Бурятия в связи с дефицитом республиканского бюджета, а Указ Президента Российской Федерации № 431 не устанавливает расходных обязательств субъектов Федерации в данной сфере.

Что же касается позиции Управления Федерального казначейства по Республике Бурятия, она заключается в следующем. Пунктом 1 Указа Президента № 431 правительствам республик в составе Российской Федерации, органам исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов Москва и Санкт-Петербург предписано установить социальные льготы для многодетных семей. Статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов социальной поддержки семей, имеющих детей (в том числе многодетных), отнесено к полномочиям субъектов Федерации [2]. Таким образом, субъекты Федерации должны принимать свои нормативные правовые акты, предусматривающие меры социальной поддержки многодетных семей.

Согласно абз. 2 п. 1 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) расходные обязательства субъекта Феде-

рации возникают в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Федерации по предметам совместного ведения, указанным в п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3].

В. В. Кобрин обращался в Октябрьский районный суд г. Улан-Удэ с иском о возмещении убытков, причиненных отказом в предоставлении 30% скидки по оплате за коммунальные услуги.

Октябрьским районным судом г. Улан-Удэ в качестве соответчиков были привлечены Минфин России в лице Управления Федерального казначейства по Республике Бурятия и Правительство Республики Бурятия в лице Министерства социальной защиты населения Республики Бурятия.

Решением Октябрьского районного суда г. Улан-Удэ от 19 октября 2009 г. В. В. Кобрину в удовлетворении исковых требований было отказано.

Кассационным определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Бурятия от 24 декабря 2009 г. решение Октябрьского районного суда г. Улан-Удэ от 19 октября 2010 г. оставлено без изменения, а кассационная жалоба — без удовлетворения.

Таким образом, Управление Федерального казначейства по Республике Бурятия считает, что обеспечение социальными льготами многодетных семей не относится к расходным обязательствам Российской Федерации, а полностью возложено на субъекты Федерации, что соответствует установленному ст. 30 БК РФ принципу разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, а также принципу самостоятельности бюджетов, установленному ст. 31 БК РФ.

Вопреки мнению Управления Федерального казначейства по Республике Бурятия, в Челябинской области мировой судья судебного участка №7 Центрального района г. Челябинска удовлетворил иск гражданина К. Нациевского. В исковом заявлении К. Нациевский указывал, что в 2005 г. после рождения двух младших дочек его семья стала многодетной; на основании действующего законо-

дательства многодетным семьям устанавливается скидка за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией в размере не ниже тридцати процентов от установленной платы. Однако такая льгота его семье не предоставлялась. Обращения с многочисленными заявлениями в компетентные организации результата не дали. В ответах значилось: в Челябинской области нет нормативных актов, устанавливающих льготы по уплате коммунальных услуг многодетным семьям.

Представитель Минфина России, выступавший по данному делу ответчиком, требования главы семейства не признал [4].

Реализация данного Указа зависит от четкой работы федеральных министерств: в самом Указе есть поручение Минфину России и Министерству социальной защиты Российской Федерации разработать порядок и условия возмещения расходов. Но, как видим, они до сих пор не разработаны, поэтому идут споры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, из какого бюджета оплачивать эти льготы.

По мнению К. Набиевского, «...реализовать свои права на достойную жизнь многодетным семьям очень непросто... Многие многодетные семьи, особенно на селе, еле сводят концы с концами. И они никогда не слышали о президентском Указе № 431, который предоставляет им немалые льготы» [5].

Указ Президента № 431 реализован во многих субъектах благодаря судебным решениям, прежде всего решениям арбитражных судов. Практика арбитражных судов, в частности Арбитражного суда Республики Бурятия, содержит примеры взыскания с казны Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в пользу поставщиков коммунальных услуг расходов, связанных с предоставлением указанных выше льгот многодетным семьям.

Так, Арбитражный суд Республики Бурятия рассмотрел три дела о взыскании с Российской Федерации в лице Минфина Российской Федерации за счет средств казны Российской Федерации убытков в связи с предоставлением льгот в соответствии с Указом Президента № 431:

– решением от 1 июня 2004 г. Арбитражный суд Республики Бурятия взыскал в пользу МУП «Водоканал» 288 468 руб. — сумму убытков в связи с предоставлением льгот в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»;

– решением от 10 декабря 2004 г. Арбитражный суд Республики Бурятия взыскал в пользу МУП «Городские электрические сети» сумму выпадающих доходов от предоставления гражданам льгот в размере 7 303 700 руб.;

– решением от 27 декабря 2007 г. Арбитражный суд Республики Бурятия в пользу ОАО «Бурятэнергосбыт» взыскал 13 070 руб. — сумму убытков в связи с предоставлением льгот в соответствии с Указом Президента № 431. Данные решения Арбитражного Суда вышестоящими судебными инстанциями оставлены в силе.

В целом законодательная и правоприменительная практика регионов Российской Федерации идет по пути предоставления многодетным семьям вышеуказанных льгот.

В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по делу о взыскании за счет казны Российской Федерации расходов, связанных с предоставлением льгот, в том числе и по Указу Президента № 431, содержится разъяснение, согласно которому финансирование этих льгот относится к расходным обязательствам России.

В соответствии с п. 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 при недостаточности выделенных средств из федерального бюджета взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Федерации или муниципального образования. Поскольку органы государственной власти Российской Федерации не обеспечили реализацию льгот, предусмотренных федеральным законодательством, суды правомерно на основании ст. 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации удовлетворили иски за счет казны Российской Федерации в лице Минфина России (п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации).

Кроме этого, в Ульяновской, Нижегородской, Архангельской областях и в других регионах в законодательном порядке за счет собственных средств установили право многодетных семей на льготы по оплате коммунальных услуг.

Обращения граждан в Конституционный Суд Республикой Бурятия свидетельствуют об актуальности в Республике вопроса о реализации Указа Президента № 431. Необходимость принятия мер по

устранению противоречий в практике применения норм федерального нормативного правового акта приобретает особую остроту в связи с поставленной в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. задачей социальной поддержки многодетных семей.

Представляется также необходимым разработать механизм возмещения расходов по оплате льгот, предусмотренных Указом Президента № 431, министерствами финансов, здравоохранения и социального развития Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации наблюдается разное толкование Указа № 431: одни суды удовлетворяют иски многодетных семей, другие — отказывают, мотивируя это тем, что не определен порядок финансирования. Решению указанных противоречий может способствовать обобщение судебной практики, а также выработка общих правовых позиций Верховным Судом Российской Федерации совместно с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации по толкованию и реализации данного федерального нормативного правового акта.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1044.

2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

4. Суд восстановил права многодетной семьи на коммунальные льготы // Официальный сайт Центрального районного суда г. Челябинска. URL: http://centr.chel.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1 &did=20

5. Скрипов А. Суд указал на указ. Глава многодетной семьи отсудил у Минфина 24 тысячи рублей компенсаций за услуги ЖКХ // Российская газета. 2009. 17 июля.

Статья опубликована в журнале «Российское правосудие». Москва, 2011. № 11(67).

ВАЖНЕЙШИЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КНР

До принятия Конституции КНР, функции основного конституционного акта выполняла так называемая Совместная (общая) программа Народного политического консультативного Совета Китая (НПКСК), принятая в 1949 г. накануне провозглашения КНР, единственной пленарной сессии этого органа, который оказался в роли учредительного собрания нового государства.

Также этим учредительным органом нового государства были приняты ряд других законодательных актов, в том числе Закон об организации Центрального народного правительства. Фактически Совместная (общая) программа не только провозгласила программные задачи, но и установила форму правления, государственное устройство, политический режим, принципы организации и деятельности органов государства, экономическую, внутреннюю и внешнюю политику. Она заложила основные начала, на базе чего, стало создаваться новое государство КНР.

Совместная (общая) программа НПКСК была базой правотворческой деятельности в КНР в первом пятилетии ее существования, до принятия Конституции КНР (1954 г.). Высшим органом власти в этот период был Центральный народный правительственный Совет (ЦНПС), избранный на сессии НПКСК. Центральный народный правительственный Совет сформировал высший исполнительный орган власти Административный Совет, также Народно-революционный Военный Совет, Верховный народный суд и Верховную народную прокуратуру. В качестве местных государственных органов программой провозглашались местные народные правительства и местные собрания народных представителей.

Постановление о подготовке проекта первой Конституции КНР было принято на заседании Центрального народного правительственного Совета в январе 1953 г. Была создана Конституционная комиссия. Первый проект Конституции был представлен в комиссию в марте 1954 г. и разослан на места для обсуждения. Результаты обсуждения поступали в Конституционную комиссию. В июне 1954 г. ЦНПС опубликовал доработанный проект Конституции для всенародного обсуждения. В ходе обсуждения было выдвинуто большое количество поправок, дополнений, которые были частично учтены Конституционной Комиссией.

В сентябре 1954 г. проект Конституции был утвержден ЦНПС и внесен на рассмотрение 1 сессии Всекитайского Собрания народных представителей 1 созыва. 20 сентября 1954 г. первая Конституция КНР была принята. Конституция состояла из введения и 106 статей, объединенных в четыре главы. Глава 1 «Общие положения» была посвящена общественному устройству, гл. 2 «Государственная структура» системе государственных органов, гл. 3 основным правам и обязанностям граждан и гл. 4 определяла государственные символы и столицу. Как указывалось во введении, данная Конституция основывалась на Общей программе НПКСК и являлась ее дальнейшим развитием. В ст. 4 Конституции в качестве задачи государственного строительства определялось создание социалистического общества. Кроме того, в традиционном для социалистического «конституционализма» духе говорилось о дружбе с социалистическими странами и борьбе за мир. КНР провозглашалась государством народной демократии, руководимым рабочим классом и основанном на союзе рабочих и крестьян, были закреплены равенство граждан перед законом, гарантированы социально-экономические, политические и другие права граждан КНР. Политической основой провозглашается Собрания народных представителей. Значительная самостоятельность была предоставлена Постоянному комитету Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП). В систему высших органов государства была введена должность Председателя КНР. Вместо Административного Совета был образован Государственный Совет.

По своему содержанию Конституция КНР в тот период была весьма прогрессивным Основным законом, положившим начало новой истории в конституционно-правовом развитии страны. За первые годы своего существования первая Конституция КНР сыграла огромную роль в становлении государственности КНР, в развитии отраслевого законодательства, в регулировании прав и свобод граждан и сыграла большую роль в политико-правовой жизни граждан Китая. Однако, проведению положений Конституции в жизнь мешало немало факторов, отдельные политические силы проповедовали политику восхваления отдельных руководителей партии и государства, стремились к насаждению культа личности, демократические формы правления подменялись единоличными, диктаторскими, стали внедряться административные методы

управления народным хозяйством, культурой, наукой, образованием и др.

С конца 50-х гг. страну стали лихорадить следовавшие одна за другой политико-идеологические кампании, в ходе которых осуществлялся отход от положений конституции. Период «коммунизации» и «большого скачка», начавшийся в 1958 г. характеризовался общим снижением роли представительных органов власти. Выборы их не проводились с 1958 г. по 1964 г., были годы, когда не созывались даже сессии ВСНП. В 1966 г. началась «культурная революция», в ходе которой политическая и правовая системы КНР практически были подвергнуты слому и конституция страны превратилась в фиктивный документ.

Появились первые заявления Мао Цзэдуна о необходимости принятия новой конституции, но лишь в январе 1975 г. после нескольких раундов внутривластной борьбы состоялось ее утверждение. Сформированной без выборов на 1-й сессии ВСНП 4-го созыва была принята вторая Конституция КНР, содержащая всего 30 статей (против 106-ти в первой Конституции).

Во второй Конституции КНР были существенно расширены положения о вооруженных силах, функции которых были распространены на хозяйственную сферу, они были объявлены не только «боевым», но также «рабочим и производственным» отрядом. К основной функции вооруженных сил по использованию их для отражения внешней агрессии, было придано дополнительные функции: возможность их использования для защиты «от подрывной деятельности» внутри страны.

Конституция закрепила в системе государственных органов «революционные комитеты», порожденные «культурной революцией» в качестве местных органов власти. Конституция закрепила и сельские «народные коммуны» в качестве организаций, в которых были «слиты воедино государственная власть и хозяйственное управление». Из центральных органов государства был упразднен пост Председателя КНР, а также Государственный комитет обороны. Были урезаны полномочия ВСНП и ПК ВСНП; упразднены органы прокуратуры, их функции в отношении следствия и поддержания обвинения переданы органам общественной безопасности. Судебные органы были сохранены, но из текста Конституции были исключены такие принципы их деятельности, как гласность суда и

обеспечение обвиняемому права на защиту, национальное равноправие в судопроизводстве, подчинение судей только закону и др.

Конституционные положения о гражданских правах и свободах были сведены в одну статью (в Конституции 1954 г. каждому из гражданских прав посвящалась отдельная статья) и исключены упоминания о гарантиях этих прав.

Однако второй Конституции была уготована не долгая жизнь. Уже осенью 1977 г. было официально объявлено о намерении внести в нее изменения, а в марте 1978 г. была принята третья Конституция КНР.

Из второй Конституции КНР, прежде всего, убрали наиболее одиозные для народа страны формулировки («готовиться к войне», «всесторонняя диктатура над буржуазией в области надстройки», «политику на командное место» и т.п.). На первое место была выдвинута задача модернизации экономики, а вместе с ней науки, техники и обороны страны. В Конституции 1978 г. восстанавливались основные положения первой Конституции КНР относительно свободы научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и другой культурной деятельности, а также относительно национальной автономии, гражданских прав и их гарантий.

Конституция 1978 г. вернулась почти полностью к положениям первой Конституции в отношении статуса государственных органов, однако институт Председателя КНР не был восстановлен и сохранено наименование местных правительств «ревкомы». Но последние уже не были органами власти наряду с СНП, а лишь их исполнительными органами. Возрождались прокурорские органы, были восстановлены конституционные положения о гласности суда и праве обвиняемого на защиту: вместе с тем отсутствовали имевшиеся в первой Конституции положения о независимости судей и подчинению их только закону и о языке судопроизводства.

В целом в Конституции 1978 г. была законодательно оформлена политическая линия, выработанная на основе политического компромисса между сторонниками и противниками «культурной революции». Конституция не могла стать в силу этого стабильным законом и была подвергнута изменениям уже на 2-й и 3-й сессиях ВСНП 5-го созыва (1979 и 1980 гг.) На второй сессии было отменено наименование местных правительств «ревкомы», на третьей сессии было принято решение о пересмотре Конституции 1978 г.

На разработку новой Конституции КНР ушло более двух лет. В отличие от второй и третьей Конституции, принимавшихся наспех в 1975 и 1978 гг., четвертая Конституция на стадии проекта прошла широкое обсуждение, длившееся более семи месяцев (апрель-ноябрь 1982 г.). 5-я сессия Всекитайского Собрания народных представителей 5-го созыва 4 декабря 1982 г. приняла новую четвертую в истории страны Конституцию и на следующий день она была опубликована в печати. Эта Конституция является сегодня главным источником государственного права Китая, состоит из введения и четырех глав, в которых объединены 138 статей.

В преамбуле Конституции 1982 г., характеризующей итоги развития КНР, программные цели и основные принципы ее внутренней и внешней политики, указывается, что в дальнейшем коренная задача КНР состоит в том, чтобы «сосредоточенными силами осуществить социалистическую модернизацию». В области внешней политики декларировано, что КНР будет придерживаться «независимой и самостоятельной внешней политики», «пяти принципов мирного сосуществования», что она «прилагает усилия в интересах сохранения мира во всем мире и содействия делу прогресса человечества».

Власть в КНР была определена как «демократическая диктатура народа» с указанием на то, что она является «диктатурой пролетариата по существу».

Из новой Конституции были устранены все упоминания о «культурной революции» и ее установках. В Конституции КНР, было уделено особое внимание Единому фронту, который при этом именуется «патриотическим». Нашла конституционное закрепление формулировка состава Единого фронта, допускающая в него патриотов, не стоящих на социалистических позициях, но являющихся «сторонниками объединения Родины», т.е. воссоединения с КНР Тайваня. С политикой территориальной интеграции Китая было прямо связано и введение в Конституцию статьи об особых административных районах, режим которых «с учетом конкретных условий устанавливает Всекитайское собрание народных представителей» (ст. 31).

Конституция 1982 г. зафиксировала возврат страны к многоукладной экономике: к двум общественным секторам добавлен единоличный, а в лице смешанных китайско-иностранных предприятий и фактически государственно-капиталистический. Кроме того,

на конституционном уровне легализована деятельность в КНР иностранных частнокапиталистических предприятий (ст. 18).

В Конституции 1982 г. значительно расширена глава о правах и обязанностях граждан, которая теперь следует сразу за главой I («Общие положения»). В ней 23 статьи вместо 4-х во второй Конституции и 16-ти в третьей. В Конституцию введена статья, определяющая понятие гражданина КНР и устанавливающая равенство граждан перед законом (ст. 33). Кроме того, отдельные статьи посвящены неприкосновенности свободы личности граждан (ст. 37), чести и достоинства граждан (ст. 38), их жилища (ст. 39) и праве граждан критиковать любые государственные органы и любых государственных работников (ст. 40); в особую статью выделено положение об установлении государством согласно закону порядка ухода на пенсию и обеспечения государством и обществом пенсионеров (ст. 41). Из обязанностей граждан исключена «поддержка руководства Коммунистической партии Китая и социалистического строя», содержащаяся в Конституции 1978 г., восстановлена статья об обязанности уплаты налогов (ст. 56). В отдельную статью выделена обязанность «защищать единство Родины и сплоченность всех национальностей страны» (ст. 52). Установление прав граждан сопровождается провозглашением гарантий, в том числе и социально-экономических.

Конституция внесла в государственную структуру КНР значительные изменения: 1) восстановление института Председателя КНР; 2) предоставление Постоянному комитету (ПК) ВСНП фактически тех же прав в области законодательства, что и самому собранию; 3) образование Центрального военного совета КНР; 4) восстановление волостного звена органов власти и управления; 5) установление сроков, ограничивающих пребывание высших государственных должностных лиц на своих постах (Председателя и заместителя Председателя КНР, председателя и заместителей председателя ПК ВСНП, премьера, заместителей премьера и членов Госсовета, председателя Верховного народного суда, генерального прокурора Верховной народной прокуратуры двумя созывами ВСНП, т.е. десятью годами); 6) установление несовместимости членства в постоянных комитетах собраний народных представителей (включая ПК ВСНП) с занятием административных, судебных и прокурорских должностей; 7) учреждение в составе правительств различных ступеней

системы ревизионных органов для усиления контроля и финансовой деятельностью.

Конституцией КНР 1982 г. были восстановлены основные автономные права национальных районов, ранее содержавшиеся в первой Конституции страны, в том числе право на издание положений об автономии и отдельно действующих положений (местных законов, учитывающих национальную специфику), на формирование местных отрядов общественной безопасности и особые финансовые права. Конституцией впервые было установлено право занятия некоторых должностей в органах самоуправления районов национальной автономии гражданами «тех национальностей, которые пользуются районной автономией» (ст. 114): за последними резервировались посты председателей правительств национальной автономии и председателей или заместителей председателей ПК СНП этих единиц.

По мнению известного ученого, специалиста по праву Китая, профессора Л. М. Гудошникова в целом Конституция 1982 г. была существенным прогрессом по сравнению со своими предшественницами 70-х гг., а в некоторых отношениях превосходила и первую Конституцию страны. Однако в основном она была скорее восстановительным, чем реформаторским документом. Такое свое значение она получила лишь с принятием поправок, внесших существенные коррективы в общественный строй государства.

Профессор Хан Даюань, заместитель директора института права Народного университета Китая в своей статье «Законодательная реформа в Китае и изменения Конституции» так характеризует основной процесс эволюции китайской Конституции:

«В ходе развития законности Китая, исходя из потребностей общественного развития и собственной специфики, в основном вносил изменения в Конституцию для разрешения существующих противоречий между Конституцией и общественной жизнью. После обнародования в 1982 г. Конституции, в 1988, 1993, 1999 и 2004 гг. соответственно в Конституцию были внесены важнейшие изменения, были составлены проекты изменений по 31 статье действующей Конституции». Он также описывает в своей статье, в каких условиях проходило внесение изменений в Конституцию:

1. В этот период осуществлялось установление, с одной стороны, концепции правления КПК и, с другой стороны, конституционных идей.

2. Происходило усиление противоречий между конституционными нормами и социальной реальностью в период изменений в обществе.

3. Вместе с этим нарастал «Конституционный бум» (то есть усиление внимания к Конституции). По мере общественного развития все возникающие противоречия отражались в конституционной проблематике, и люди начинали чувствовать ценность Конституции в своей практической деятельности, возникала проблема совершенствования Конституции. За последние годы в общественной жизни Китая возникли различного рода конституционные проблемы, что привлекло к ним повышенное внимание со стороны общественных деятелей.

4. Происходили существенные изменения в международной обстановке. Ратификация Китаем Международного пакта о политических и гражданских правах, вступление во Всемирную торговую организацию, а также наличие тенденций в развитии экономической глобализации все это выдвинуло новые требования к китайской Конституции.

5. Наряду с указанными процессами, в Китае повсеместно повышалась роль прав человека в общественной жизни.

Общая характеристика внесенных поправок в кратком изложении профессора Хана Даюань с пояснениями профессора Гудошниковой Л. М. сводится к следующему:

I. Конституционные поправки 1988 г.: касались юридического статуса частной экономики и прав на землепользование.

Поправками в Конституцию 1988 г. (1-я сессия ВСНП 7-го созыва) были легализованы частные хозяйства и установлена возможность передачи в аренду права землепользования.

II. Конституционные поправки 1993 г.: касались начальной стадии социализма, осуществления государством системы социалистической рыночной экономики, превращения государственной экономики в экономику с государственным участием;

Поправками 1993 г. (1-я сессия ВСНП 8-го созыва) был закреплен на конституционном уровне «социализм с китайской спецификой» (строительство рыночной экономики при сохранении макрорегулирующей функции государства). В Конституцию было внесено сформулированное еще в конце 80-х гг. прошлого века понятие «начальной стадии социализма», в рамках которой сосуществует

многообразии форм собственности. Появилось в Конституции и такое определение, как «социализм в модернизированном виде». В число задач, стоящих перед китайским народом, в преамбулу Конституции было включено превращение страны в «богатое, могучее, демократическое, цивилизованное государство» (ранее слова «богатое» и «могучее» отсутствовали, а говорилось о высокоцивилизованном, высокодемократическом государстве, т.е. при внесении поправок были сняты превосходные степени). Из моментов, относящихся к политической системе, в преамбуле можно указать лишь на введение формулы «многопартийное сотрудничество под руководством коммунистической партии Китая», которая принципиально новых положений не содержала.

Более важными были изменения по конкретным статьям Конституции. В поправке к ст. 7 значительным нововведением было преобразование «государственного сектора экономики» (гоин цзинци) в «сектор экономики, основанной на государственной собственности» (гою цзинци). Здесь не простая смена наименований, а преобразование производственных отношений, поскольку право владения собственностью государства перешло к самостоятельным хозяйственным организациям. Поправкой к ст. 8 было снято упоминание о народных коммунах. Очень важным явилось и изменение ст. 15, прежде закреплявшей осуществление планового хозяйства. Теперь функции государства стали концентрироваться на строительстве рыночной экономики, усилении хозяйственного законодательства, совершенствовании макрорегулирования. Требование неуклонного выполнения хозяйственных планов из Конституции исключено. Конкретизация изменений в системе хозяйствования была продолжена в статьях 16 и 17 Конституции, установивших право на хозяйственную самостоятельность предприятий государственной и коллективной собственности. Эти изменения в Конституции КНР означали существенный отход от командно-административной модели управления экономикой. В меньшей степени конституционные поправки касались политической системы. Они свелись к изменению срока полномочий уездных собраний народных представителей (СНП) с трехлетнего на пятилетний, как у провинциальных СНП.

III. Конституционные поправки 1999 г.: установили «длительный период начальной стадии социализма», определили место тео-

рии Дэн Сяопина в китайской Конституции, закрепили, что Китайская Народная Республика «управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством», также установили основную экономическую модель и систему распределения на начальной стадии социализма, изменение статуса негосударственного сектора экономики, системы хозяйственно-семейного подряда в деревнях и, кроме того, причислили «контрреволюционную деятельность» к преступлениям, посягающим на государственную безопасность.

Новая серия конституционных поправок имевшая место в 1999 г. были внесены 15 марта указанного года 2-й сессией ВСНП девятого созыва. Первая из этой серии поправок относится к седьмому абзацу Введения. Изменения коснулись трех формулировок этого абзаца, а именно: 1) положение «Китай находится на начальной стадии социализма» заменено на «Китай будет в течение длительного времени находиться на начальной стадии социализма»;

2) слова «вооруженные марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна» дополнены «и теорией Дэн Сяопина»; 3) в той же фразе среди задач китайского народа обозначено «развивать социалистическую рыночную экономику».

Вторая из поправок относилась к ст. 5 Конституции, устанавливавшей принципы соблюдения законности. К статье добавлен новый первый абзац, в котором провозглашено: «Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством». Поправка отражала быстрое нарастание в стране разнообразных правовых норм. Реформа права считается в КНР важным направлением политической реформы. Вывод реформы права на конституционный уровень имеет немаловажное значение для жизни страны. Далее было внесено существенное изменение в ст. 6 Конституции, в которой говорилось об общественной собственности на средства производства как основе производства и осуществлении принципа оплаты по труду. Рыночная экономика заставила творцов Конституции внести в Конституцию положение, отразившее фактически сложившуюся ситуацию, при которой, наряду с общественным, стал развиваться частный сектор, где распределение осуществляется не только по труду. Отсюда новый абзац Конституции, устанавливающий, что «на первоначальной стадии социализма государство поддерживает экономическую систему, при которой общественная собственность домини-

рует, и другие формы собственности развиваются параллельно; придерживается системы, при которой распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими формами распределения».

Следующая поправка касалась ст. 8 Конституции, уточняя положение относительно роли семейного подряда в сельскохозяйственном производстве, отмечает его связь с коллективным хозяйствованием (в прежней редакции статьи говорилось о системе «ответственности в деревнях, главной формой которой является семейный подряд»). Таким образом, коллективное хозяйство остается в системе организации сельскохозяйственного производства в качестве его второго уровня, при этом семейный подряд остается основной системой хозяйствования. Передача земли в собственность отдельным хозяйствам не предусматривалась. Новую редакцию получила и 11 статья. Частный сектор экономики получил статус «важной составляющей социалистической рыночной экономики» (ранее о нем говорилось лишь как о дополнении «к социалистической экономике, основанной на общественной собственности»). Вместе с тем установление правового равенства индивидуального и частного секторов, объединенных в Конституции термином «необщественный сектор», с общественным (предприятия государственной и коллективной собственности) не означает ослабления государственного контроля в отношении индивидуальных и частных хозяйств: в Конституции по-прежнему подчеркнуто направление государством деятельности этих хозяйств, наблюдение и контроль со стороны государства за ними.

Последняя из поправок 1999 г. внесла изменение в 28-ю статью Конституции, где устанавливаются основы карательной политики КНР. Суть ее в исключении понятия «контрреволюционное преступление» из китайской юридической терминологии. Это понятие было исключено из Уголовного кодекса КНР еще в марте 1997 г. при принятии ВСНП новой редакции Кодекса

IV. Основное содержание и оценка конституционных поправок 2004 г.:

1) изменения в преамбуле Конституции:

- в преамбуле Конституции получила свое закрепление важнейшая теория «трех представительств»;
- определено гармоничное развитие материальной, политической и духовной культур;

– расширена основа «единого фронта», названы строители социализма;

2) подчеркнута уважение и обеспечение государством прав человека: проведена оценка и значение прав человека в Конституции КНР. Значение внесенных поправок заключается в том, что осуществлено упорядочение норм, касающихся основных прав и свобод человека и гражданина; подчеркнута рациональное ограничение деятельности государства в этой сфере;

– внесенные поправки способствуют нормализации отношений между государством и его гражданами, обеспечивают защиту не закрепленных в конституционном перечне прав человека, стимулируют осуществление международного сотрудничества в указанной сфере;

3) осуществлена конституционная защита частной собственности, дана конституционная оценка частной собственности, установлены социальные основы частной собственности, проведено разъяснение конституционных положений, закрепляющих частную собственность. Все это способствует более четкому уточнению конституционного статуса экономики с негосударственными формами собственности, а также более полной характеристике развития экономики с негосударственными формами собственности. Кроме того, поправки затрагивают проблему системы земельной компенсации, конституционного статуса права на пользование землей, конституционной защиты экономических прав крестьянства;

4) поправки расширили сферу полномочий Председателя, в то же время более четко закрепив его права в сфере осуществления государственной деятельности, а также предоставив необходимые полномочия во внешней деятельности;

5) некоторые другие положения, касающиеся, например, государственного гимна страны, системы социальной защиты, изменения срока работы депутата собраний народных представителей уездного и поселкового уровней с 3-летнего на 5-летний и т.д.

Последние по времени конституционные поправки 2004 г. прошли широкое предварительное обсуждение. Поправки к Конституции были приняты постановлением 2-й сессии ВСНП 10-го созыва 13 марта 2004 г. Они коснулись Введения и ряда статей.

Во Введении уточнено понятие китайского социализма, который вместо «социализма, имеющим китайскую специфику» определен

теперь как «социализм с китайской спецификой». Наши известные специалисты видят в исключении из этого определения слова «имеющим» «более четкую национальную окраску». Далее во Введении, наряду с «идеями Мао Цзэдуна» и «теорией Дэн Сяопина», включена и названа важной идея «трех представительств», означающая представительство компартией Китая всего китайского народа, производительных сил страны и ее высокой культуры. Введем в конституцию этой идеи «придано руководящее положение в политической и общественной жизни страны». Кроме того, поправками 2004 г. в Конституцию введено положение о «гармоническом развитии социалистической, политической и духовной культуры», что означает непосредственную связь «трех культур» с социалистической модернизацией и предоставление им определенных конституционных гарантий. При характеристике состава Единого фронта вслед за «социалистическими тружениками» и перед «патриотами, поддерживающими социализм», введена новая категория участников фронта «строители дела социализма». В эту категорию входят «появившиеся в ходе социальных перемен предприниматели и технический персонал научно-технических предприятий; управленческий и технический персонал, работающий по контракту на предприятиях иностранного капитала; лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью; частные предприниматели; лица, занятые работой в посреднических организациях; лица свободных профессий и другие слои общества».

Постатейные поправки начаты со ст. 10, где указывается, что для общественных нужд и на основании закона может быть произведено изъятие или реквизиция земли за компенсацию. В прежнем тексте статьи говорилось только о реквизиции, а о компенсации не говорилось. Согласно китайским комментариям к этой поправке, реквизиция, в отличие от изъятия, может носить временный характер. В ст. 11, где говорится о необщественном секторе экономики, вставлено важное положение о том, что государство поддерживает и направляет развитие необщественного сектора экономики, т.е. индивидуальных и частных хозяйств (ранее говорилось только об охране их законных прав и интересов), положение о наблюдении и контроле этих хозяйств со стороны государства осталось неизменным. Расширена 13-я статья, где говорилось об охране государством права собственности граждан на законные доходы, сбереже-

ния, жилище и т.п. Теперь защита частного имущества на конституционном уровне значительно усилена. В измененном тексте ст. 13 говорится о недопустимости посягательств на частное имущество граждан, государство в соответствии с законом его защищает, равно как и право на его наследование. Вместе с тем оговаривается, что государство в интересах общественных нужд может в соответствии с законом производить изъятие или реквизицию частного имущества за соответствующую компенсацию. В конце обширной 14-й статьи, где содержатся положения о повышении эффективности труда, его производительности и улучшении организации, а также улучшении материальной и духовной жизни народа, вставлен абзац «государство создает соответствующую уровню экономического уровня страны систему социального страхования».

Большое внимание в Китае и за его пределами привлекло добавление к ст. 33 Конституции, провозгласившее: «Государство уважает и защищает права человека». Внесение этого добавления было расценено в Китае как важный прорыв в развитии прав человека, т.к. довольно длительное время после образования КНР о правах человека в Конституции и иных законодательных актах мало говорилось, это считалось закрытой темой в идейно теоретической сфере.

Из других изменений и добавлений 2004 г. в Конституции отметим замену в ряде статей введение «военного положения» на введение «чрезвычайного». Серьезным стимулом для изменения Конституции в этой части, как отмечалось на сессии ВСНП, был опыт, полученный в ходе борьбы с атипичной пневмонией в 2003 г. Была поставлена задача «совершенствовать законодательную систему, которая могла бы оперативно реагировать на такие виды чрезвычайных ситуаций, как серьезные стихийные бедствия, внезапно возникающие происшествия в области здравоохранения и санитарии, серьезные аварии и катастрофы, вызванные деятельностью человека».

К значительным изменениям Конституции следует отнести уже отмечавшееся выше расширение полномочий Председателя КНР, которые ранее ограничивались представительскими и протокольными функциями, а властные полномочия давало ему положение в высших органах КПК. Это расширение пока выражено одной фразой: «Осуществление деятельности по делам государства». Однако, как представляется, в будущем будет принят специальный закон, определяющий рамки этой деятельности. Несомненно, в частности,

что в этом законе должен найти разрешение порядок опубликования Председателем КНР законов. В настоящее время он подписывает законы и соответствующие указы об их опубликовании почти всегда в день их принятия ВСНП или ПК ВСНП, но нигде не определено, может ли Председатель не подписывать закон и какие это может иметь правовые последствия. Конституция КНР поставила задачу превращения страны в правовое государство, поэтому наделение Председателя КНР дополнительными функциями потребует отдельной регламентации в законе.

Конституционными поправками 2004 г. установлен одинаковый пятилетний срок полномочий для всех местных собраний народных представителей (ранее низовые собрания народных представителей избирались на 3 года). Разумеется, уравнивание срока полномочий для местных представительных органов создает определенные удобства для властей, в том числе и экономию средств.

Заключительная из поправок коснулась последней четвертой главы конституции, состоящей из трех статей, определяющих государственные символы КНР. Она называлась «государственный флаг, государственный герб, столица». Теперь в названии главы вслед за государственным флагом следует государственный гимн, который ранее в Конституции не закреплялся. В ее 136-й статье в качестве гимна КНР утвержден «Марш добровольцев», как было установлено резолюцией пленарной сессии Народного политического консультативного совета Китая 27 сентября 1949 г. Текст гимна однажды менялся, но затем был восстановлен в прежнем виде. До марта 2004 г. гимн на конституционном уровне не закреплялся.

Конституционные поправки 2004 г., хотя и не считаются коренным пересмотром конституции, тем не менее, являются заметным этапом в развитии конституционного права КНР, который повлек соответствующие изменения в политическом, социально-экономическом и культурном развитии страны. Поправки к Конституции страны 1982 г. (1988, 1993, 1999 и 2004 гг.) были направлены на смещение акцентов в области политических преобразований: от практики размежевания функций партии и правительства и механизма управления к законодательному обеспечению экономической реформы и началу формирования практики «управления на основе закона» и, конечно, все это было вызвано задачами и потребностями экономической модернизации страны, превращения КНР в мощное современное государство.

Литература

1. Гудошников Л. Конституция Китайской Народной Республики в процессе исторических перемен и реформ (к двадцатой годовщине принятия действующей Конституции КНР) // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 3. С. 12.

2. Хан Даюань. Законодательная реформа в Китае и изменения Конституции // Проблемы развития государства и общества в России и Китае после 1990 г. (материалы российско-китайского симпозиума). Москва: Изд-во МГЮА, 2006. С. 22.

3. Гудошников Л. М. Развитие Конституции КНР // Проблемы развития государства и общества в России и Китае после 1990 г. (материалы российско-китайского симпозиума). Москва: Изд-во МГЮА, 2006. С. 28.

4. Конституционное право// Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978–2005) / руководитель авторского коллектива Л. М. Гудошников. Москва: Русская панорама, 2007. С. 217.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / ответственный редактор Б. А. Страшун. Москва: Норма, 2001. Т. 4. С. 265.

6. 30 лет реформ в КНР: опыт, проблемы, уроки: тезисы докладов XVII Международной научной конференции «Китай, китайская цивилизация и мир. История, современность, перспективы» (Москва, 22–24 октября 2008 г.) / РАН, Научный совет РАН по проблемам комплексного изучения современного Китая; Институт Дальнего Востока.

Примечания

1. «Жэньминь жибао». 2004. 9 марта.

2. «Жэньминь жибао». 2002. 18 нояб.

Статья опубликована в журнале «Вестник Бурятского государственного университета». Улан-Удэ, 2012. № 2а.

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (К 20-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Одним из первых решений Конституционного Суда Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., в котором давалось разъяснение отдельных спорных и трудных для понимания основ организации государственной власти субъектов Российской Федерации, стало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края».

В этом решении выражена, как отмечает профессор В. А. Кряжков [1], ключевая правовая позиция Конституционного Суда о том, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации исходили в основном из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Это предполагает три момента:

Первый, организация государственной власти субъектов Федерации осуществляется по образу ее организации на федеральном уровне.

Второй важный момент состоит в том, что Суд, говоря о соответствии регионального и федерального начала в организации государственной власти, подчеркивает, что оно должно быть обеспечено в основном. Это допускает отклонения от общей схемы, что вполне увязывается с принципом федерализма, разнообразием условий жизнедеятельности субъектов Федерации и нормами, гарантирующими им самостоятельность (статьи 72, 73, 76, 77 Конституции РФ).

Третий момент, вытекающий из признания симметричности федеральной и региональной властей, заключается в том, что изменения на федеральном уровне и акты толкования Конституционным Судом положений, относящихся к федеральной власти, не могут не приниматься во внимание применительно к организации органов государственной власти субъектов Федерации.

Выводы, отраженные в комментируемом Постановлении Конституционного Суда, получили развитие в последующих его Постановлениях (от 1 февраля 1996 г. по Читинской области, от 10 декабря 1997 г. по Тамбовской области и др.).

Учитывая угрозы терроризма, целью которого является развал страны, глава государства В. В. Путин в 2004 г. на расширенном заседании Правительства Российской Федерации предложил принять ряд мер, направленных на укрепление вертикали исполнительной власти. Было предложено заменить всенародные выборы губернаторов, глав администраций, президентов, т.е. высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, их назначением законодательными органами субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. По моему мнению, его предложения заслуживали поддержки, так как на деле исполнительная власть в центре и в субъектах Российской Федерации оказались оторванными друг от друга в решении многих вопросов социально-экономического развития, особенно в вопросах укрепления дисциплины, правопорядка и законности, действуя по принципу — федеральная власть сама по себе, региональная власть сама по себе, — поскольку она избрана населением региона, она не подчиняется федеральной власти, подотчетна населению своему, ее избравшему.

Надо отметить, что изменение порядка избрания глав субъектов Российской Федерации было неоднозначно воспринято политиками, учеными и общественностью в стране. Были разные предложения, в том числе о введении данного порядка временно, сроком на 10 лет, с учетом сложившейся обстановки в стране.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 21 декабря 2005 г. поддержал проводимые реформы и указал, что введенный Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предусматривает, что в данной процедуре участвуют и Российская Федерация, и субъект Российской Федерации — соответственно в лице Президента Российской Федерации, предлагающего кандидатуру на эту должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти

субъекта Российской Федерации, принимающего решение о наделении (или об отказе в наделении) полномочиями представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры.

Положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверяемому нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования.

Допустимость отхода от ранее принятых правовых позиций сформулировал и Европейский Суд по правам человека, в частности по вопросу о защите имущественных прав.

Однако, несмотря на положительное решение Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу, критика продолжает иметь место. «Новым порядком наделения полномочиями высших должностных лиц нарушается один из конституционных принципов федерализма, закрепленный в части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации», — заключает профессор М. С. Саликов [2].

«Назначение губернатора законодательным органом субъекта Российской Федерации провоцирует возникновение ситуации политического торга, ставит высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в зависимость от законодательного органа», — утверждает доктор юридических наук из Ставропольского края В. А. Черепанов [3].

Недавно, на торжественном заседании, посвященном 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации, прозвучала критика (не огульная, а дружеская, как отметили представитель Правительства РФ в Конституционном Суде РФ Михаил Барщевский, а также Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, что между коллегами установились такие отношения, которые позво-

ляют не только хвалить, но и критиковать друг друга), председателя Конституционного Суда ФРГ. Андреас Фосскуле отметил, что «в начале своей 20-летней истории Конституционный Суд Российской Федерации принял много важных для страны решений, но в новом тысячелетии его голос стал тише». Он напомнил, что Конституционный Суд (в декабре 2005 г.) одобрил отмену прямых выборов губернаторов, «ослабив тем самым систему сдержек и противовесов». Он также сохранил надзорную инстанцию, разрешив судам пересматривать решения, вступившие в законную силу. Хотелось бы, чтобы Конституционный Суд вернулся к своей бывшей силе, ведь конституционная стабильность — это то, что приходится завоевывать постоянно, отметил немецкий судья, пожелав российским коллегам быть более требовательными [4].

Несмотря на продолжающуюся критику отмены губернаторских выборов в стране и одобрение ее Конституционным Судом Российской Федерации, считаю необходимым напомнить, в связи с чем это было введено бывшим и будущим Президентом Российской Федерации В. Путиным. Поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», отменяющие всенародные выборы губернаторов, были внесены в конце 2004 г. Поводом для изменения законодательства послужила трагедия в Беслане. Инициатором поправок стал Президент Владимир Путин. Система была изменена на фактическое назначение глав регионов региональными законодательными собраниями по представлению главы государства. При этом президент был наделен полномочиями по роспуску регионального парламента, в случае если тот дважды отказывается утвердить предложенную им кандидатуру.

Наверное, не все знают о том, что в то время руководители правоохранительных органов, особенно так называемых «силовых» структур субъектов Российской Федерации, назначались по представлению руководителей федеральных правоохранительных органов Президентом Российской Федерации без всякого согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, кроме прокурора субъекта Российской Федерации. Прокурор субъекта Российской Федерации назначается Генеральным прокурором Российской Федерации с согласия законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Поэтому руководители «силовых» структур, считая себя «назначенцами» федерального центра, мало обращали внимания на вопросы взаимодействия с органами государственной власти на местах, тем более с органами местного самоуправления, вследствие чего они плохо знали положение дел на местах, в глубинке, не очень интересовались происходящими событиями в социально-экономическом развитии сел, поселков, малых и средних городов, переделе «земли, заводов, пароходов» и других. Вот почему в отдельных местностях происходила криминализация, верх брали различные группировки криминального или полу криминального толка, основная масса жителей молчала, потому что толку не было обращаться к кому-либо, что потом наглядно показали события, происходившие в станице Кущевская Краснодарского края, да и в ряде других регионах страны.

Чтобы изменить взаимоотношения руководителя исполнительной власти региона с руководителями территориальных федеральных органов исполнительной власти, Президент Российской Федерации В. Путин Указом от 2 июля 2005 г. наделил высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам.

Наконец, были услышаны предложения с мест о том, что руководителей «силовых» структур необходимо назначать при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и было установлено, что федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального орга-

на федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). При согласовании кандидатур были и отказы со стороны руководителей субъектов по тем или иным причинам, так как на месте видно, как тот или иной кандидат работал до этого, но и какие сомнительные связи имел, с другой стороны, руководители регионов могли тоже рекомендовать своих преданных людей и, наоборот, быть против честных, порядочных людей, бывая сам непорядочным, и это становилось известным руководству страны.

О несогласовании кандидатуры федеральный министр одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует соответственно Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Кроме того, в стране проводилась большая административная реформа всего государственного управления и приведение регионального законодательства в полное соответствие с Конституцией России и федеральными законами. Эту задачу «собираания земель» в единое правовое поле по своей линии решали прокуратура и суды.

Еще в 90-х гг. Александр Солженицын отмечал, что «на губернаторских выборах все решали деньги, подкуп, обман, а в некоторых местах — просто мафия, просто криминальные были выборы» [5]. Конечно, нельзя сказать, что это было по всей стране, но в некоторых субъектах Российской Федерации, судя по выступлениям средств массовой информации, такие факты явно просматривались, однако должных мер со стороны федерального центра не принималось, или не хотели вмешиваться, учитывая, что Россия согласно Конституции все-таки федеративное государство.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 21 декабря 2005 г. вполне обоснованно указал, что, входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта

Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). По своему статусу это должностное лицо — в силу принципа единства системы государственной власти — находится в отношении субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

5 декабря 2005 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», где детально расписаны вопросы и формы их взаимодействия о совместных совещаниях, об обмене информационно-аналитическими материалами, экономико-статистическими данными, о рассмотрении обращений высших должностных лиц, информация о принятых мерах и утверждено соответствующее Положение.

8 декабря 2008 г. в это постановление Правительства Российской Федерации были внесены изменения и дополнения, связанные с необходимостью расширения, улучшения вопросов и форм взаимодействия.

В целях совершенствования деятельности по обеспечению правопорядка в стране 11 декабря 2010 г. Президентом Российской Федерации был издан Указ «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», где высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации указано образовать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (далее — координационные совещания) и утвердить их состав. Основными задачами координационных совещаний являются:

а) обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области;

б) анализ эффективности деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации;

в) разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации;

г) организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Также названным Указом установлено, что решения координационных совещаний оформляются актами высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, а в необходимых случаях — актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предложения координационных совещаний, касающиеся совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности по обеспечению правопорядка, при необходимости представляются высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации Президенту Российской Федерации или полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах для принятия по ним решений.

Ситуация немного изменилась, опасность распада страны на удельные княжества не является теперь уже столь реальной. Но появились другие задачи, призвавшие к жизни известные национальные проекты, а в правовой плоскости на первый план вышла борьба с коррупцией, злоупотреблением и хищениями (так называемыми «откатами», «распиллом») бюджетных средств, также с преступно-

стью, поскольку в ряде регионов страны были совершены тяжкие преступления, расследование которых показало, что в отдельных местах сотрудники органов внутренних дел и других правоохранительных органов вместо борьбы с преступлениями сами встали на путь совершения преступлений, укрывательства преступников, коррупция получила широкое распространение среди них, что вынудило руководство страны провести кардинальную реформу органов внутренних дел, создать отдельный Следственный Комитет в стране. В. Путин, отвечая на вопросы граждан в прямом эфире 15 декабря 2011 г., сказал, что «... сегодняшний способ приведения губернаторов к власти он придумал лично, и скажу почему. Это было сделано вначале 2000-х гг. У нас полыхала гражданская война на Кавказе. Многие губернаторы приходили к власти путем якобы прямых выборов, но опирались при этом на местные полукриминальные элиты, и, что было особенно опасно, сосредоточили в своих руках большую экономическую власть, да еще сидели в Совете Федерации и имели неприкосновенность как депутаты парламента. С целью прихода к власти не брезговали ничем. Не только опирались на полукриминальные структуры, но и на националистические и сепаратистские группы. И я хочу, чтобы граждане всей страны знали, чем было продиктовано это решение. Не тем, что хотелось сосредоточить в своих руках больше «властишки». Да нет, конечно! Это было продиктовано желанием страну сохранить и собрать вместе и не допустить раскачивания.

Конечно, мы в известной степени прошли период становления и укрепления наших властных структур и государства в целом. И нужно сделать следующий шаг в развитии нашей политической системы. Я думал над этим и считаю нужным сохранить этот фильтр на уровне президента, чтобы отсекал приход во власть людей, которые будут опираться на какие-то полукриминальные или сепаратистские силы, в том числе и в национальных республиках. Но можно допустить, чтобы все партии, которые приходят в региональный парламент путем прямого тайного голосования, предлагали президенту своих кандидатов на должность губернатора — руководителя региона. Эти предложения проходят через президентский фильтр, и он вносит кандидатуры не в заксобрание, а на прямое тайное голосование всего населения, проживающего в регионе. И, конечно, за президентом нужно будет оставить негативный кон-

троль, т.е. право отстранения от должности в случае совершения каких-то действий, связанных с осуществлением властных полномочий губернатором, т.е. можно говорить о возвращении института выборов губернаторов с теми поправками, о которых я сказал. То же самое можно сделать с формированием верхней палаты парламента: пропустить через президентский фильтр кандидатов от партий, которые побеждают в ходе региональных выборов, и предложить их кандидатуры на суд граждан, проживающих в регионах [6].

Я согласен с предложением В. Путина, мне кажется, прав был Александр Солженицын, когда еще в 1990 г. в своей статье «Как нам обустроить Россию» писал, что России очень нужна демократия, но при полной негативности нашего народа к сложной демократической жизни она должна постепенно, терпеливо и прочно строиться снизу, а не просто возглашаться громовещательно и стремительно сверху, сразу во всем объеме и шире» [7].

Права, конечно, и В. И. Матвиенко, когда еще 17 ноября 2011 г. в своем интервью, отвечая на вопросы собственного корреспондента «Российской газеты» Константина Новикова, сказала, что «...нельзя забывать, наша политическая система еще в стадии становления, институты гражданского общества сформированы не до конца. Российской демократии не 200–300 лет, как, например, в США или у наших европейских соседей. Новая Россия — довольно молодое государство. В этой ситуации действующая модель наделения губернаторов полномочиями зарекомендовала себя как гораздо более адекватная с точки зрения эффективности управления регионами. Принципам демократии эта модель ни в чем не противоречит. Наверняка тот формат, который практикуется сегодня, со временем претерпит какие-то изменения. Как он реализуется — другое дело, но право президента представить кандидатуру, а право представительного органа — согласиться с ней или нет. Все говорят: ну какой же парламент не поддержит предложение президента? А может быть, и не поддержит. А может быть, партийные фракции будут другие — не сразу, не сейчас, не завтра.

Повторю, само направление, на мой взгляд, правильное и демократичное. Представительный орган, избранный всем населением, отражающий интересы всего населения, которое его избрало, берет на себя ответственность за кандидатуру губернатора. Давайте скажем честно — некоторые избранные губернаторы, не буду называть

фамилии, не смогли эффективно работать. Скажите, что в этой ситуации могут сделать избиратели, которые поверили в его красивую программу, при том что отозвать его практически невозможно? Будут мучиться с ним четыре-пять лет. Понимаете, есть проблема ошибки выбора. Есть и другие примеры, когда человек по другим признакам не соответствует должности вплоть до уголовных моментов. Но он избранный — и все. Что делать?

Со временем выборность губернатора придет, я уверена в этом, но в законе должен быть прописан четкий и простой механизм отзыва губернатора, если население недовольно его работой» [1].

И, наконец, Президент Российской Федерации Д. Медведев в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 г. предложил «перейти к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов» [2].

Прогноз Александра Вешнякова, доктора юридических наук, председателя ЦИК РФ (1998–2006 гг.), который после отмены губернаторских выборов сказал, что это вводится примерно лет на 10, практически сбывся.

Литература

1. Кряжков В. А. Комментарий к Постановлениям Конституционного Суда РФ. Москва, 2000. С. 295, 296.

2. Саликов М. С. Дефекты в конституционном праве и федеративном строительстве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / под редакцией С. А. Авакьяна. Москва: Изд-во МГУ, 2008. С. 387.

3. Черепанов В. А. Особенности федеративной реформы в России // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / под редакцией С. А. Авакьяна. Москва: Изд-во МГУ, 2008. С. 399.

4. Зорькин и тишина // Ведомости. 2011. 28 окт.

5. Кучерена А. Размышления над декабрьскими выборами // Российская газета. 2011.

6. Новиков К. Добрый Совет // Российская газета. 2011. № 17.

7. Российская газета. 2011. № 290. 23 дек.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2012.

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ЖИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИКИ

Выдающийся русский мыслитель Иван Ильин сформулировал три так называемые аксиомы правосознания: чувство собственного достоинства; способность к самообязыванию и самоуправлению; взаимное уважение и доверие людей друг к другу [1]. С одной стороны, казалось бы, все так просто, однако много и долго придется работать правоохранительным и правоприменительным органам, чтобы повысить уровень правосознания и правовой культуры личности, общества, ибо в нашей стране во все времена законопослушание было и есть не на самом высоком уровне. В первую очередь, конечно, надо повысить правовую культуру человека, гражданина, личности, его правовую грамотность, научить его умению и навыкам пользоваться законом, добровольно, самому подчинить свое поведение требованиям юридических норм. Затем целенаправленно работать над повышением уровня правосознания: изменить отношение людей к праву, привить уважение к закону, воспитывать стремление к правомерному поведению, создать условия для проявления правовой активности масс, поднять их правовую культуру, то есть кардинально улучшить состояние законодательства, законности, правопорядка, юридической практики, деятельность правотворческих, правоприменительных и правоохранительных органов, роль средств массовой информации по пропаганде положений конституций Российской Федерации и Республики Бурятия, федеральных и республиканских законов и других нормативно-правовых актов.

Александр Звягинцев в статье «Гражданин имеет право», опубликованной в Российской газете 31 января 2014 г., указывает, что «самые авторитетные русские юристы и мыслители придавали воспитанию правосознания исключительную роль, считая его цементирующей основой российской государственности» [1]. А. Звягинцев считает, что и в современном российском обществе формирование правосознания, утверждение законопослушания должны стать государственными задачами. Задачами, от которых государство ради всеобщего блага не имеет права уклоняться, ибо от этого во многом зависит, каким ему быть [1].

Я полностью согласен с его мнением. Думаю, что не только деятельность правотворческих, правоприменительных, правоохрани-

тельных органов и средств массовой информации направлена на воспитание правосознания и правовой культуры, но и работа созданных и образованных в стране и в субъектах Российской Федерации институтов Уполномоченных по правам ребенка, человека, по защите бизнеса, Общественных палат, Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации. Несомненно, большую роль в этом деле сыграли созданный в 1991 г. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды в тех субъектах Российской Федерации, в которых они были созданы и работают начиная с 90-х гг.

Как отмечает профессор В. А. Кряжков, «ценность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации заключается в том, что они усиливают деятельность Конституционного Суда Российской Федерации; доказывают, что органы власти субъектов Российской Федерации следуют принципам демократии, считают возможным оспаривание своих актов, в том числе гражданами, их объединениями, и подчиняются решениям суда; подтверждают уважительное отношение субъектов к собственным конституциям; придают устойчивость региональным основным законам, превращают их в действующее, реальное право; гармонизируют региональное законодательство, входят в систему федеральных и региональных институтов защиты прав и свобод граждан; способствуют реализации принципа разделения властей на уровне субъектов Федерации, придают целостность и завершенность их государственности; становятся аналитическими, методическими и научными центрами практики и теории регионального конституционализма, участвуют в формировании конституционной культуры и правосознания» [2].

Конституция Российской Федерации (ст. 77) предоставляет право субъектам Федерации 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 Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», принятым в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 118). Данный закон, вступивший в силу с 1 ян-

варя 1997 г., положил конец существовавшим до этого спорам: могут или не могут субъекты РФ создавать конституционные (уставные) суды, нужны эти суды или нет. Появилась единая правовая база для образования и деятельности органов конституционного контроля, которые прежде создавались субъектами РФ самостоятельно, без правовых оснований на федеральном уровне.

Законом было определено место конституционных (уставных) судов в судебной системе РФ и их основное назначение. Установлено (ст. 4), что в Российской Федерации наряду с федеральными судами, к которым относится Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, действуют конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, входящие в состав судебной системы РФ.

Сегодня в семнадцати субъектах Российской Федерации функционируют конституционные (уставные) суды. В конституциях и уставах нескольких десятков субъектов Федерации предусмотрена возможность создания аналогичных судов. В частности, обсуждается вопрос о создании конституционных (уставных) судов в ряде областей и краев.

Образование Конституционного Суда Республики Бурятия в 1995 г. на основе новой Конституции Республики Бурятия 1994 г., в числе первых в Российской Федерации, еще до принятия ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», явилось реальным выражением приверженности Республики Бурятия демократическим принципам государственного строительства. Работа Конституционного Суда Республики Бурятия проводилась по тем направлениям, которые предусмотрены ст. 99 и 100 Конституции Республики Бурятия, Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия».

По Конституции Республики Бурятия и Закону «О Конституционном Суде Республики Бурятия» Конституционный Суд наделен правом по запросам соответствующих лиц и в установленном порядке проверять конституционность законов Республики Бурятия, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления, межрегиональных договоров и соглашений.

Разрешение споров о компетенции между исполнительным и законодательным органами государственной власти республики, ор-

ганами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления относится к компетенции Конституционного Суда Республики Бурятия. Кстати, такого рода дел было немало в практике Конституционного Суда. По спорам о компетенции только между Правительством (высшим исполнительным органом) и Народным Хуралом (парламентом) было рассмотрено судом за прошедшие годы более десяти дел.

Одним из важных и относительно часто применяемых полномочий суда является проверка по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод о конституционности закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. За прошедшие годы более половины дел судом рассмотрено именно по защите конституционных прав граждан.

Следует также отметить, что Конституционный Суд Республики Бурятия — единственный орган, наделенный правом по запросам Главы Республики Бурятия, Народного Хурала, Правительства Республики Бурятия, органов местного самоуправления в Республике Бурятия давать официальное толкование статей и отдельных положений Конституции Республики Бурятия.

Важно подчеркнуть то обстоятельство, что многие решения Конституционного Суда Республики Бурятия не только способствовали укреплению конституционной законности, но и содействовали развитию и совершенствованию законотворческого процесса в республике в соответствии с основополагающими принципами и нормами Конституции Республики Бурятия.

Интенсивность деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия сопоставима с деятельностью других конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Конституционным Судом Республики Бурятия с 1995 г. по февраль 2012 г. 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.

Надо иметь в виду, что Конституционный Суд Республики Бурятия в 1998 г. не работал из-за перевода на другую работу председателя суда, он стал функционировать с марта 1999 г. после избра-

ния нового председателя. За период деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия поступило 20 запросов от президента Республики Бурятия, 6 — Правительства Республики Бурятия, 3 — депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, 3 — органов местного самоуправления, 13 — прокурора Республики Бурятия, 3 — общественных организаций и 1 18 — граждан РФ, проживающих на территории Республики Бурятия.

В результате рассмотрения поступивших запросов, обращений и жалоб граждан Конституционным Судом Республики Бурятия было проверено на соответствие Конституции Республики Бурятия 87 нормативных правовых актов, в том числе 37 законов Республики Бурятия, 14 постановлений Верховного Совета Бурятской АССР и Народного Хурала Республики Бурятия, 13 постановлений Правительства Республики Бурятия, 5 указов Президента Республики Бурятия, 6 постановлений мэра г. Улан-Удэ, 2 решения Улан-Удэнского городского совета депутатов, 2 постановления главы администрации района, 2 решения районных советов депутатов, 1 устав муниципального образования и 2 приказа министерств (Министерства социального обеспечения и Министерства образования и науки Республики Бурятия), из них более 75% было признано не соответствующим положениям Конституции Республики Бурятия.

Конституционным Судом Республики Бурятия было внесено в Народный Хурал Республики Бурятия три проекта закона Республики Бурятия «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия», в том числе по исключению понятия «суверенность» из положений Конституции Республики Бурятия в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

В 2001, 2003, 2007 и 2009 гг. по инициативе Конституционного Суда Республики Бурятия совместно с Народным Хуралом и Правительством Республики Бурятия (председатель суда — руководитель редакционной коллегии) были выпущены брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия на русском и бурятском языках.

В 1996 и 2011 гг. коллективом авторов под общей редакцией председателя Конституционного Суда Республики Бурятия (в 1996 г. — О. В. Хышиктуева, в 2011 г. — К. А. Будаева) были изданы комментарии к Конституции Республики Бурятия.

Конституционный Суд совместно с Народным Хуралом, Правительством и Бурятским государственным университетом провел в

2001 и 2004 гг. две межрегиональные научно-практические конференции по актуальным темам, касающимся субъектов Российской Федерации:

1) «Законодательство субъектов Российской Федерации: опыт, проблемы и обеспечение единого правового пространства в стране»;

2) «Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России (к 10-летию Конституции Республики Бурятия)».

В 2009 г. Конституционный Суд Республики Бурятия совместно с Правительством, Народным Хуралом Республики Бурятия и Бурятским государственным университетом провел международную научно-практическую конференцию «Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации как составная часть конституционного законодательства России (к 15-летию Конституции Республики Бурятия)».

В итоге под редакцией судей Конституционного Суда и ученых Бурятского государственного университета опубликованы сборники материалов, которые разослали в научные и вузовские библиотеки Бурятии и России, законодательные, исполнительные и судебные органы субъектов Российской Федерации.

В 2001 г. Конституционный Суд Республики Бурятия принял делегацию Европейского Суда по правам человека, судей из Великобритании и Швеции, обе стороны обменялись опытом работы по защите прав и свобод граждан.

В 2004 г. Конституционный Суд Республики Бурятия совместно с Верховным и Арбитражным судами Республики Бурятия приняли делегацию Верховного суда Монголии во главе с главным судьей Монголии, обменялись опытом работы. Неоднократно бывали судьи Конституционного Суда Монголии, которые интересовались деятельностью конституционных судов Российской Федерации и Республики Бурятия. В этом же году в Конституционном Суде Республики Бурятия побывали судьи недавно созданного Конституционного Суда Республики Тыва, которые интересовались всей деятельностью Конституционного Суда Республики Бурятия. В 2003, 2005 и 2011 гг. в Республике Бурятия находились в служебной командировке судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучин, Н. С. Бондарь и А. Н. Кокотов, которые оказали большую научно-практическую и методическую помощь судьям Конституционного

Суда Республики Бурятия, профессорско-преподавательскому составу юридического факультета Бурятского государственного университета, студентам и аспирантам.

Конституционный Суд Республики Бурятия постоянно изучает и анализирует опыт работы Конституционного Суда Российской Федерации, по некоторым актуальным решениям Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающим права и свободы граждан Российской Федерации, проживающих на территории республики, судьями Конституционного Суда Республики Бурятия готовились краткие обзоры, которые направлялись для публикации в республиканские средства массовой информации.

С целью соблюдения одного из основных принципов деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия — принципа гласности, который обеспечивается информированностью граждан, общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления в республике о деятельности суда по осуществлению правосудия, все вынесенные постановления публикуются в газете «Бурятия», сборнике «Собрание законодательства Республики Бурятия», а также Вестнике Конституционного Суда Республики Бурятия. Заседания Конституционного Суда Республики Бурятия проводятся открыто, представителям средств массовой информации и гражданам обеспечивается свободный доступ.

С 1 июля 2010 г. в соответствии с ФЗ от 22.12.2008 г., № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» работает официальный сайт Конституционного Суда Республики Бурятия с целью достижения высокого уровня гласности, прозрачности правосудия, укрепления связи Конституционного Суда Республики Бурятия с населением и повышения его доверия суду. Динамика посещений свидетельствует о его востребованности пользователями информации. Конституционным Судом Республики Бурятия на сайте размещается весь объем информации, предусмотренный федеральным и региональным законодательствами. С 2007 г. выпускается периодическое издание «Вестник Конституционного Суда Республики Бурятия», где публикуются решения Конституционного Суда Республики Бурятия, конституционное законодательство, решения Европейского Суда по правам человека, принятые по обращениям жителей республики (было опублико-

вано 5 решений), научные статьи по конституционному законодательству и правосудию.

Конституционный Суд Республики Бурятия поддерживает постоянную связь с Конституционным Судом Российской Федерации, Советом судей Российской Федерации, судьи Конституционного Суда Республики Бурятия были заместителями председателя Совета судей, заместителями председателя квалификационной коллегии судей судейского сообщества республики, членами Совета судей и квалификационной коллегии судей Республики Бурятия. В 2004 г. на 6-м съезде судей Российской Федерации председатель Конституционного Суда Республики Бурятия был избран в состав Совета судей Российской Федерации от конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В 2010 г. Конституционный Суд Республики Бурятия направил в Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам Федерального Собрания РФ законопроекты о внесении изменений в ГПК РФ, Федеральные законы «О статусе судей в Российской Федерации», «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» по вопросам совершенствования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Председатель и судьи Конституционного Суда Республики Бурятия за истекшее время принимали активное участие во многих международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях, выступали с докладами и сообщениями о национальных и федеративных отношениях, защите прав и свобод человека и гражданина, реформе судебной системы и едином конституционно-правовом пространстве в Российской Федерации. Ими опубликовано более ста научно-публицистических статей в средствах массовой информации Бурятии и России, в международных, российских и региональных изданиях.

Ежегодно у судей Конституционного Суда Республики Бурятия и других сотрудников бывает на приеме и получает консультацию по различным правовым вопросам несколько сотен граждан. За последние годы консультации стали давать и по электронной почте, если обращение граждан было направлено на электронный адрес суда.

Таким образом, Конституционным Судом Республики Бурятия прилагались усилия, чтобы статьи Конституции Республики Буря-

тия были реально действующими, а не декларативными, на деле защищали конституционные права и свободы граждан, закрепленные в главе 2 (в ст. 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 способствовали претворению в жизнь общефедеральных конституционных принципов на уровне республики, 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.

Как ранее было отмечено. Конституционный Суд Республики Бурятия совместно с Правительством и Народным Хуралом Республики Бурятия проводил различные публичные мероприятия, круглые столы, конференции. Издавались статьи на конституционно-правовые темы, выпускались брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия, сборники по итогам конференций, Вестник Конституционного Суда Республики Бурятия. Все это было направлено на пропаганду положений Конституции Российской Федерации, Республики Бурятия, решений Конституционного Суда Российской Федерации, чтобы повысить правовую культуру и правосознание жителей республики, преодолеть правовой нигилизм среди них.

Бюджет Конституционного Суда Республики Бурятия за все годы существования не превышал 0,03 процента от годового бюджета республики. За последние три года бюджет Конституционного Суда Республики Бурятия составлял: в 2011 г. — 8 млн 917,7 тыс. р. от 39 млрд 429 млн р. бюджета республики, или 0,03%; в 2012 г. — 11 млн 185,2 тыс. р. от 42 млрд 156 млн р. бюджета республики, или 0,03%; в 2013 г. — 13 млн 758,8 тыс. р. от 48 млрд 381 млн р. бюджета республики, или также 0,03%.

С учетом того, что в республике были созданы институты уполномоченных по правам ребенка, по правам человека, Общественная палата, в целях экономии бюджетных средств был предложен вариант смешанного состава судей Конституционного Суда республики.

Часть судей работает на постоянной основе, часть — сессионной основе на общественных началах (из числа преподавателей права, адвокатов, судей, находящихся в почетной отставке).

Приведу слова Президента России В. В. Путина на встрече с судьями Конституционного Суда России, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации: «Российское общество еще не в полной мере искоренило так называемый правовой нигилизм... Однако оснований для пессимизма тоже не вижу. В значительной степени именно благодаря вам изменился менталитет российской власти, выросла правотворческая культура. Вы стоите на страже конституционных норм, защищаете и букву, и дух Основного закона. И это служит надежным заслоном и для власти, и для общества от выхода за рамки конституционного поля» [3]. Лучше не скажешь. Конституционный суд Республики Бурятия за годы своей деятельности также стоял на страже конституционных норм, защищал и букву, и дух Основного закона Республики Бурятия, 20-летие которого мы отмечаем в эти февральские дни 2014 г.

Литература

1. Звягинцев А. Гражданин имеет право // Российская газета. 2014. 31 янв. С. 9.
2. Кряжков В. А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. С. 157.
3. URL: <http://ria.ru/society/20131213/983874106.html#ixzz2sEt9D Nqs>

Статья опубликована в сборнике материалов международной научно-практической конференции «Конституция Республики Бурятия как фактор регионального развития (к 20-летию Конституции Республики Бурятия)». Улан-Удэ, 2014.

ВЛИЯНИЕ ДЭН СЯОПИНА НА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ КНР (1980–1990 гг.)

В своей книге Ф. Бурлацкий, писатель, политический деятель, в свое время работавший в качестве советника генеральных секретарей ЦК КПСС Н. С. Хрущева и Ю. В. Андропова, задает вопрос: «Как случилось, что мы через 50 лет после смерти Сталина оказались в разрушенном Союзе ССР и в глубокой экономической пропасти, а Китай через 30 лет после смерти Мао Цзэдуна стал второй экономической супердержавой в мире?». Сам же отвечает на данный вопрос, говоря о том, что в Китае пришел к власти умный, талантливый реформатор Дэн Сяопин. Пройдя вместе с Мао Цзэдуном через все испытания гражданской войны, он сумел сохранить в себе дух созидания и реформаторства, ответственности за судьбу китайского народа, каждой китайской семьи. Этот смелый и умный преобразователь показал себя благородным и добрым правителем и человеком.

На XII Всекитайском съезде КПК, который состоялся 1 сентября 1982 г., Дэн Сяопин сказал: «Дела Китая должны вестись в соответствии с его реальной обстановкой, притом силами самого китайского народа. Независимость, самостоятельность и опора на собственные силы были и будут нашей исходной позицией», «в течение длительного времени, по меньшей мере в течение последних 20 лет нынешнего столетия, нам предстоит, не ослабляя усилий, завершить четыре дела: пресечение преступной деятельности в экономической и других областях». Автор указал на одну из четырех задач, поставленных Дэн Сяопином. Также Дэн Сяопин отметил, что «демократические партии Китая боролись вместе с нашей партией в период демократической революции. Они идут плечом к плечу с ней, разделяя испытания, выпавшие на нашу долю. И в деле строительства наша партия будет и впредь осуществлять длительное сотрудничество со всеми патриотическими, демократическими партиями и патриотически настроенными демократическими деятелями».

Демократические партии Китая кроме КПК в стране существовало в то время еще восемь других политических партий, объединяющих в основном представителей интеллигенции, деятелей культуры, образования, науки и техники и др. Все эти партии наряду с КПК, профсоюзами и другими общественными организациями входили в состав Единого патриотического фронта страны. Организа-

ционной формой Единого фронта являлся Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК).

Во время беседы с ответственным работником Государственного планового комитета в октябре 1982 г. Дэн Сяопин сказал: «Зарплату действительно стоящим людям можно повышать вне установленных правил. Людям же, которые долгое время не имеют достижений, желательно переводить на другую работу с соответствующим понижением зарплаты».

В январе 1983 г. в беседе с ответственными работниками Государственного планового комитета, Государственного экономического комитета и сельскохозяйственных ведомств Дэн Сяопин сказал: «Нужен глобальный план по сельскому хозяйству. Для того чтобы увеличить годовое производство сельскохозяйственной продукции в четыре раза, надо прежде всего поднять производство зерновых». Одним из путей разрешения зерновой проблемы он считал селекцию семян, даже выразился следующим образом: «Нужно обязать законом применять сортовые семена и периодически производить сортообновление». В конце беседы он сказал, что «как в деревне, так и в городе надо позволять части людей делаться зажиточными раньше других. Достигать зажиточности за счет честного труда законно. Разрешать части людей и районов переходить к зажиточной жизни раньше других неплохое средство. Я одобряю появление крупных подрядных дворов в деревне. Критерием правильности всей нашей работы должно служить то, насколько она способствует процветанию и развитию страны, созданию зажиточной и счастливой жизни для народа».

Разговаривая с иностранными специалистами участниками Пекинского форума по научно-технической политике в июне 1983 г., Дэн Сяопин подчеркнул, что политика отказа от «питания из общего котла» не изменится. Политика «питания из общего котла» политика, в основе которой преобладали принципы уравнительности в области оплаты труда и распределения.

В своей речи на пленуме ЦК КПК в октябре 1983 г. Дэн Сяопин останавливался на негативных явлениях, которые возникли и получили распространение в новых исторических условиях; «о людях, совершивших тягчайшие хозяйственные и другие уголовные преступления, используя служебное положение в своекорыстных целях». Далее, он информировал о том, что «согласно закону, в по-

следнее время наносятся массированные удары по элементам, совершившим тяжкие уголовные преступления, применяются к ним строжайшие меры наказания».

Беседуя об особых экономических зонах с руководящими работниками ЦК КПК после возвращения в Пекин из поездки по Гуандуну, Фуцзяни и др. провинциям в феврале 1984 г., Дэн Сяопин задавал вопрос: «С чего Китаю начинать в деле развития экономики?» Далее продолжил: «один из японских друзей посоветовал, во-первых, прежде всего, взяться за транспорт и связь, ибо это отправная точка в развитии экономики. Во-вторых, он предложил перейти к политике высокого дохода и потребления. Насчет этого следует сказать, что условия у нас в стране несколько иные и сейчас нет возможности перейти к такой политике. Однако если в дальнейшем дело в приморских особых районах наладится, экономика получит развитие и появятся условия, то можно будет несколько повысить доходы и увеличить потребление. Это соответствует законам развития. Это важнейшая политика, и просьба ко всем над этим подумать. Поскольку у страны в целом для этого нет условий, можно позволить части районов стать богатыми раньше других. Уравниловка никуда не годится».

На встрече с японской делегацией в июне 1984 г. Дэн Сяопин сказал, что «выдвигая задачу четырех модернизаций, мы как минимум ставим себе цель создать к концу XX в. общество со среднезажиточным уровнем жизни. Впервые я сказал об этом в декабре 1979 г. в беседе с бывшим премьер-министром Японии Масаеси Охира, прибывшим тогда в нашу страну с визитом. Достижение среднезажиточного жизненного уровня означает, что к концу нынешнего века валовой национальный продукт на душу населения должен составить у нас 800 американских долларов. Для вас это все же низкий уровень, а для нас это смелые дерзания и высокие стремления. Миллиардное население Китая возрастет к тому времени до 1 миллиарда 200 миллионов человек, а валовой национальный продукт до триллиона американских долларов». Далее он сообщил, что «состоявшаяся недавно 2-я сессия Всекитайского собрания народных представителей 6-го созыва постановила перейти от реформы в деревне к реформе в городе. Городская реформа охватывает не только промышленность и торговлю, но и науку, просвещение и все другие сферы. Словом, мы будем продолжать реформу в стране». Что каса-

ется внешних отношений, то мы будем проводить политику их дальнейшего расширения. Мы открыли доступ в 14 крупных и средних приморских городов. Мы приветствуем у себя иностранный капитал и достижения передовой зарубежной техники, причем управление тоже требует квалификации.

Выступая на торжественных мероприятиях по случаю 35-й годовщины Китайской Народной Республики 1 октября 1984 г., Дэн Сяопин сказал, что «на основе осуществления в стране стабилизации и сплочения, демократии и законности мы ставим во главу угла всей работы проведение социалистической модернизации».

В беседе с китайскими и иностранными представителями участниками совещания по вопросам экономического сотрудничества Китая и зарубежных стран в октябре 1984 г., Дэн Сяопин признал, что «из-за нехватки опыта наши законы пока еще несовершенные, но они будут совершенствоваться».

Выступая на пленуме Центральной комиссии советников в октябре 1984 г., Дэн Сяопин обратил особое внимание на омоложение руководящих кадров в стране. Он говорил: «надо смело выдвигать кадры среднего и молодого возраста, в особенности 30–40 лет. Выдвиженцы из тех, кто помоложе, смогут работать дольше. Сейчас им не хватает опыта, но года через два они наберутся его. Мысль у них не скована. Мы, старые кадры, должны больше печься об этом. Надо уговорить старые кадры уступить место, а то у молодых не будет служебных постов. Нелегко убедить отдельных товарищей пожилого и старшего возраста оставить свои посты, но это мы обязаны сделать, на этот путь мы обязаны встать. Уже два года тому назад я выражал желание уйти на пенсию, чтобы подать в этом пример».

Выступая на Всекитайском совещании по вопросам научно-технической работы в марте 1985 г., Дэн Сяопин сказал: «мы должны неустанно приучать наших людей к культурности, вежливости, чистоплотности, к соблюдению порядка и норм морали, вырабатывать у них красоту души, красоту языка, красоту поведения и стремление оберегать красоту окружающей среды, воспитывать в них горячую любовь к Родине, к делу социализма и партии, делать их целеустремленными, нравственными, культурными и дисциплинированными. Из последних четырех качеств особенно важны целеустремленность и дисциплинированность».

Особое внимание он уделил в своем выступлении вопросу о соблюдении дисциплины и законов. Он говорил: «Дисциплина и свобода это единство противоположностей. Они неразделимы и неотделимы друг от друга. На основе чего можно сплотить и сделать организованной такую большую страну, как наша? Во-первых, на основе великих идеалов и, во-вторых, на основе дисциплины. Организованность сила. Без великих идеалов, без дисциплины наша страна, подобно старому Китаю, станет рыхлой кучей песка. Коммунисты обязаны строго соблюдать партийную дисциплину. Независимо от того, член партии ты или нет, ты все равно должен соблюдать государственные законы». Он сказал на совещании, что «мы выступаем за то, чтобы часть районов становилась зажиточной раньше других именно для того, чтобы районы, первые пришедшие к зажиточности, помогали остальным районам в деле их лучшего развития. По той же самой причине мы стоим за то, чтобы часть людей раньше других переходила к зажиточной жизни, чтоб та часть людей, которая уже стала зажиточной, помогала остальным идти к зажиточной жизни. Мы не за поляризацию. В то же время в отношении тех, кто стал зажиточным раньше других, следует применять кое-какие ограничения, например, взимать с них подходящий налог. Кроме того, надо ратовать за то, чтобы люди, ставшие зажиточными, добровольно делали взносы на нужды просвещения и строительство дорог. Разумеется, разверстка здесь ни в коем случае недопустима».

В беседе с профессором Чэнь Гуином, состоявшейся в мае 1985 г., Дэн Сяопин высказал интересную мысль. Отвечая на вопрос о правах человека, он задал встречные вопросы: «А что такое права человека? Право какого числа людей? Большинства, меньшинства или всего народа? Права человека в понимании западного мира и в нашем понимании разные вещи. У нас другие взгляды».

Дэн Сяопин неоднократно объяснял всем, и членам иностранных делегаций, и своим гражданам, и руководящему составу партии и государства, почему они начали реформу, прежде всего, с деревни. «Реформа на селе означает введение системы ответственности, отказ от «питания из общего котла» и выявление активности крестьян. Почему нужно было начинать с деревни? Потому что в ней проживает 80 процентов китайского населения, и если не разрешить жизненные вопросы этих 80 процентов (это почти 800 млн населе-

ния КНР) (дополнение автора. — *К. А.*), то невозможно обеспечить стабильность китайского общества. Развитие промышленности, торговли и другая экономическая деятельность не могут базироваться на бедности 80 процентов населения. Как показывают три года практического осуществления реформы на селе, она принесла успех. Можно со всей определенностью сказать, что установка на эту реформу является весьма неплохой. Облик деревни теперь совершенно преобразился, жизнь 90 процентов сельского населения улучшилась. Остальным 10 процентам живется хуже, но это не трудно разрешить. Вы только что сказали, что видели в Пекине много новых высотных зданий. Но это еще не главные изменения в Китае. Самые крупные перемены произошли у нас в деревне. Жизнь у 90 процентов крестьян улучшилась».

В то время перед руководством Китая стояла первоначальная задача накормить, одеть и обувь, поднять хотя бы немного жизненный уровень 80 процентов населения своей страны, им было не до регулирования политических прав и свобод граждан, как это решено в европейских странах и в США. Поэтому, видимо, так и ответил Дэн Сяопин профессору Чэнь Гуину, что права человека в понимании западного лица и в их понимании разные вещи. У них другие взгляды.

В беседе с председателем Африканского национального союза, премьер-министром правительства Зимбабве Р. Мугабе в августе 1985 г. Дэн Сяопин отметил, что «нельзя допускать поляризации обогащения одних и обеднения других. Если появится такая поляризация, то это будет означать крах наших реформ. При разработке и проведении нашей политики мы учитываем этот момент. Возникнет ли новая буржуазия? Пожалуй, могут появиться отдельные буржуазные элементы, но не класс буржуазии. Если в ходе реформы у нас будет, с одной стороны, сохраняться доминирующее положение социалистической общественной собственности, а с другой будет предотвращена поляризация, то ничего худого не случится. Последние четыре года мы шли именно этим путем. Словом, мы отстаиваем социализм».

В своей речи на Всекитайской конференции КПК в сентябре 1985 г. Дэн Сяопин обратил внимание на ряд проблем, над которыми надо работать дальше:

- 1) поощрение части районов и части людей раньше других становиться зажиточными делается как раз для того, чтобы подтолкну-

вать к зажиточной жизни все больше и больше людей и тем самым обеспечить всеобщую зажиточность;

2) достижение единства взглядов, исправление общественных нравов, укрепление дисциплины и наведение чистоты в партийных рядах;

3) для улучшения общественных нравов нужно браться за воспитательную работу и вести ее в увязке с существующей реальностью;

4) усилить работу по предупреждению и пресечению тяжких преступлений;

5) осуществлять свободы, гарантируемые Конституцией и законами;

6) поддержать усилия группы ветеранов, упразднивших порядок пожизненного пребывания на руководящих постах, тем самым способствующих реформе кадровой системы;

7) помимо омоложения состава кадров и повышения их квалификации нужен здоровый стиль, надо беззаветно служить народу, идти в гущу масс и прислушаться к их голосу, смело говорить правду, выступать против лжи, не гнаться за мнимой славой и больше заниматься делом. Четко разграничивать личное и общественное, не поступаться принципами в расчете приобрести расположение. Подбирать людей по личным качествам, а не по родственным отношениям;

8) преэминентность политики независимости и самостоятельности, демократии и законности, расширение внешних сношений, оживление экономики внутри страны остается неизменной.

На заседании Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК в январе 1986 г. Дэн Сяопин сказал, что следует вплотную взяться за расследование хозяйственных преступлений, смертную казнь нельзя отменять, некоторых преступников следует приговаривать к смертной казни. В деле осуществления четырех модернизаций нужно действовать «двумя руками» это значит одной рукой ухватиться за строительство, а другой за законность. У партии своя дисциплина, а у государства свои законы.

В выступлении на заседании Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК в июне 1986 г. Дэн Сяопин отметил разграничение функций партийных и правительственных органов. Он сказал, что «вопросами правосудия партии заниматься неуместно. Частое партийное вмешательство может стать помехой в утверждении правового сознания среди всего народа. Партия должна ведать вопросами пар-

тийной дисциплины, а вопросами правового порядка пусть занимаются государство и правительственные органы. Сейчас в центре нашего внимания стоит выправление стиля партии, но если брать в целом, то важно усиление законности. Нашей стране недостает традиций исполнения и соблюдения законов. После 3-го пленума ЦК партии 11-го созыва мы взяли за укрепление законности, без правопорядка не обойтись. Правовое сознание непосредственно связано с культурным уровнем людей. Многочисленные факты преступности среди молодежи связаны с ее низким культурным уровнем. Поэтому ключ усиления правопорядка в воспитании, корень вопроса в воспитании людей. Правовое воспитание должно начинаться с детства, его нужно вести в начальной и средней школе. Для некоторых малолетних преступников нет ничего святого, они совершают беззакония, не зная ни страха, ни совести. Словом, если партия будет заниматься вопросами, относящимися к сфере правосудия, если преступные акты наравне с вопросами партийной дисциплины будут включены в сферу упорядочения стиля партии и вменяться в обязанность Центральной комиссии по проверке дисциплины, то это не будет способствовать становлению правового сознания среди всего народа. Вопросы пресечения преступной деятельности, а также правонарушений и антисоциальных актов, обнаруженные в ходе устранения нездоровых веяний, должны разрешаться путем усиления законности и общественного воспитания. Надо обобщить и усовершенствовать имеющийся у нас опыт».

Выступая на 6 Пленуме ЦК КПК 12 созыва в сентябре 1986 г., Дэн Сяопин сказал, что о необходимости борьбы против буржуазной либерализации он говорил больше всех и настаивал на этом упорнее всех. Почему? Во-первых, среди масс, среди молодежи наблюдается идейное течение, называемое либерализацией. Во-вторых, подливают масло в огонь идущие из Сянган и Тайвань разные толки, направленные против наших четырех основных принципов и ратующие за то, чтобы мы полностью скопировали капиталистическую систему, якобы только такая модернизация будет считаться подлинной. Что из себя представляет подобная либерализация? Фактически она имеет целью направить нынешнюю политику Китая на капиталистический путь. Представители этого идейного течения хотят, чтобы мы взяли ориентацию на капитализм.

Не мешает напомнить, что после разгрома «четверки» Всекитайское собрание народных представителей приняло в 1980 г. решение об изъятии из Конституции статьи о «широком высказывании мнений, широком изложении взглядов, широкой дискуссии и широком вывешивании дацзыбао». Почему это было сделано? Потому что существовало идейное течение либерализации, которое могло подорвать политическую обстановку стабильности и сплоченности, а без обстановки стабильности и сплоченности не может быть и речи о ведении строительства.

Либерализация есть только буржуазная, нет никакой пролетарской, социалистической либерализации.

В ряде своих бесед и выступлений Дэн Сяопин в течение двух лет (1986–1987 гг.) заявлял, что:

1) если нарушаются общественный порядок и уголовный кодекс, то следует принять решительные меры. Привлечение к ответственности согласно закону тоже относится к целенаправленным мерам воздействия;

2) развертывая демократию, мы не можем копировать буржуазную демократию и прибегать к так называемому разделению власти на законодательную, административную и судебную;

3) позволяя отдельным районам, отдельным лицам первыми прийти к зажиточной жизни, мы стремимся, в конечном счете, к тому, чтобы все члены общества зажили зажиточной жизнью, и потому стараемся избежать поляризации. Мы выступаем за зажиточную жизнь для всех, но и допускаем известные различия;

4) во время нынешних студенческих волнений демократические партии проявили себя с хорошей стороны, правильную позицию заняли известные демократические деятели, такие как Чжоу Гучэн, Фэй Сяотун и Цянь Вэйчан;

5) борьбу против буржуазной либерализации нужно будет вести, по меньшей мере, в течение 20 лет. Развертывать демократию можно лишь постепенно, нельзя копировать то, что у запада, иначе это приведет лишь к хаосу;

6) борьба против буржуазной либерализации тоже необходима. Нечего бояться, что иностранцы будут поговаривать, будто мы сами подрываем свой престиж. Китай должен идти своим путем, строить социализм с китайской спецификой. И только в таком случае у Китая будут светлые перспективы. Важно, что иностранцы видели по-

литическую стабильность Китая. Какая же откроется перспектива, если в стране будет царить хаос и полный разброд?

7) кое-кто занимается демагогией, пускает вход злобные выражения. Выступая против руководства со стороны компартии, против социалистического строя, они в то же время стоят за всестороннюю европеизацию, за сплошное копирование в Китае капиталистического строя Запада;

8) если какая-либо страна хочет добиться подлинной политической независимости, то она первым делом должна избавиться от бедности;

9) механически заимствуя чужие модели, мы задержали развитие производительных сил, вызвали окостенение мысли, помешали народу и низовым звеньям проявить активность. Вдобавок мы совершили и другие ошибки, такие как «большой скачок» и «культурная революция», а это уже не заимствование чужих моделей. Длительное время, то есть в течение 20 лет, с 1958 по 1978 г., китайское общество фактически находилось в состоянии застоя, топталось на месте, в экономике страны и жизни народа не произошло каких-либо заметных сдвигов к улучшению. А при таких обстоятельствах можно ли без реформы?

10) допустимо ли для нас разделение власти? У нас институт собраний народных представителей, народная демократия, осуществляемая под руководством компартии;

11) общей проблемой для социалистических стран является старение кадровых рядов и косность мышления;

12) у руководящих органов всех ступеней, у руководящих органов всех отраслей экономики налицо проблема старения. Эта проблема наиболее специфическая проблема Китая. Вообще говоря, у старых людей сильнее сила привычки. Их общая особенность в том, что они рассматривают все с точки зрения собственного опыта;

13) наша реформа на селе принесла успех именно потому, что мы дали крестьянам больше прав на самостоятельность и мобилизовали их активность;

14) реформа нашей политической структуры преследует три названные мною цели. Демократия одно из важных средств нашей перестройки, но как ее осуществлять проблема все-таки новая. Возьмем всеобщие выборы. Они проводятся у нас в низах, на уровне уездов и внутригородских районов. На уровне же провин-

ций, городов центрального подчинения и высших органов государственной власти осуществляются косвенные выборы. В такой большой стране, как наша, где столь многочисленное население, где региональное развитие протекает неравномерно и где вдобавок так много национальностей, условия для перехода к прямым выборам на верхнем уровне теперь еще не созрели и прежде всего ввиду недостаточной культурности. Мы продолжаем осуществлять институт собраний народных представителей, основанный на демократическом централизме. Двухпалатная и многопартийная парламентарная система Запада нам не подходит. У нас тоже есть демократические партии, но все они принимают руководство со стороны коммунистической партии, и у нас осуществляется многопартийная консультативная система. Насчет этого многие представители западной общественности тоже считают, что без руководящего ядра в такой большой стране, как Китай, во многом пришлось бы трудно, и в первую очередь ей не удалось бы справиться с проблемой питания. В нашей реформе нельзя отходить от социалистического пути и отказаться от руководства со стороны компартии. Оба эти момента взаимообусловлены и составляют единое целое. Без руководства со стороны компартии не может быть и речи о социалистическом пути. К широкой демократии времен «культурной революции» нам нельзя возвращаться. По существу это был анархизм.

Еще в 2001 г. в своем обращении к читателю в книге Маомао «Мой отец Дэн Сяопин. Культурная революция: годы испытаний» известные в России деятели, такие как М. А. Погосян, Ю. В. Пономарев и М. Л. Титаренко, писали, что в этой удивительной стране (КНР) удалось за сравнительно короткий исторический промежуток пройти огромный путь экономического и общественного развития, превратиться в одну из самых процветающих стран Азии. Огромная заслуга в этом принадлежит великому сыну китайского народа Дэн Сяопину. Та важная роль, которую играет Китай в современном мире, его авторитет на международной арене во многом достигнуты благодаря проведению в жизнь идей Дэн Сяопина.

Дочь Дэн Сяопина Маомао в своей книге «Мой отец Дэн Сяопин. Культурная революция: годы испытаний», вышедшей в России в 2001 г., пишет: «После окончания «культурной революции» Дэн Сяопин и его товарищи одновременно с проведением реформы в области экономической системы обращали в высшей сте-

пени серьезное внимание на реформу политической системы партии и государственной власти. Находясь в крайне сложной обстановке, они сумели провести целый ряд важных мер в сфере реформы политической системы; среди них были осуществлены ликвидация практики пожизненного нахождения на должностях руководящих кадровых работников, создание нормальной системы демократического централизма внутри партии, совершенствование и нормализация института собраний народных представителей, создание внутри страны нормальной государственной законодательной базы, начиная от конституции, основных законов и до различных правовых актов, перевод государства на нормальные рельсы легитимизации и структуризации. Можно сказать, что к этому времени Китай в прямом смысле слова вступил на исторический путь модернизации, создал социалистическую демократическую политическую систему, соответствующую развитию современного общества и отвечающую государственным интересам Китая».

Отмечая заслуги Дэн Сяопина, положившего начало новому историческому процессу реформ и открытости в Китае, внимательно читая тексты его речи и бесед, относящиеся к периоду с сентября 1982 по июнь 1987 г. (отдельный сборник, вышедший в 1987 г. в г. Пекине), и анализируя их содержание, приходишь к выводу о влиянии его идей, мыслей и предложений о создании в стране государственной законодательной базы, начиная от конституции, особенно Конституции КНР 1982 г. и поправок к ней, законов, различных нормативных правовых актов, которые сыграли исключительно положительную роль в продвижении реформ во всех областях жизнедеятельности человека. В марте 1978 г. в Китае была принята третья Конституция КНР.

Из второй Конституции КНР прежде всего убрали наиболее одиозные для народа страны формулировки («готовиться к войне», «всесторонняя диктатура над буржуазией в области надстройки», «политика на командное место» и т.п.). На первое место была выдвинута задача модернизации экономики, а вместе с нею науки, техники и обороны страны. В Конституции 1978 г. восстанавливались основные положения первой Конституции КНР относительно свободы научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и другой культурной деятельности, а также относительно национальной автономии, гражданских прав и их гарантий.

Конституция 1978 г. вернулась почти полностью к положениям первой Конституции в отношении статуса государственных органов, однако институт Председателя КНР не был восстановлен и сохранено наименование местных правительств «ревкомами». Но последние уже не были органами власти наряду с СНП, а лишь их исполнительными органами. Возрождались прокурорские органы, были восстановлены конституционные положения о гласности суда и праве обвиняемого на защиту; вместе с тем отсутствовали имевшиеся в первой Конституции положения о независимости судей и подчинении их только закону и о языке судопроизводства.

В целом в Конституции 1978 г. была законодательно оформлена политическая линия, выработанная на основе политического компромисса между сторонниками и противниками «культурной революции». Конституция не могла стать в силу этого стабильным законом и была подвергнута изменениям уже на 2-й и 3-й сессиях ВСНП 5-го созыва (1979 и 1980 гг.) На второй сессии было отменено наименование местных правительств «ревкомами», на третьей сессии было принято решение о пересмотре Конституции 1978 г.

На разработку новой Конституции КНР ушло более двух лет. В отличие от второй и третьей конституций, принимавшихся наспех в 1975 и 1978 гг., четвертая Конституция на стадии проекта прошла широкое обсуждение, длившееся более семи месяцев (апрель-ноябрь 1982 г.). 5-я сессия Всекитайского собрания народных представителей 5-го созыва 4 декабря 1982 г. приняла новую четвертую в истории страны Конституцию, и на следующий день она была опубликована в печати. Эта Конституция является сегодня главным источником государственного права Китая, состоит из введения и четырех глав, в которых объединено 138 статей.

В преамбуле Конституции 1982 г., характеризующей итоги развития КНР, программные цели и основные принципы ее внутренней и внешней политики, указывается, что в дальнейшем коренная задача КНР состоит в том, чтобы «сосредоточенными силами осуществить социалистическую модернизацию». В области внешней политики декларировано, что КНР будет придерживаться «независимой и самостоятельной внешней политики», «пяти принципов мирного сосуществования», что она «прилагает усилия в интересах сохранения мира во всем мире и содействия делу прогресса человечества».

Власть в КНР была определена как «демократическая диктатура народа» с указанием на то, что она является «диктатурой пролетариата по существу».

Из новой Конституции были устранены все упоминания о «культурной революции» и ее установках. В Конституции КНР было уделено особое внимание Единому фронту, который при этом именуется «патриотическим». Нашла конституционное закрепление формулировка состава Единого фронта, допускающая в него патриотов, не стоящих на социалистических позициях, но являющихся «сторонниками объединения Родины», т.е. воссоединения с КНР Тайваня. С политикой территориальной интеграции Китая было прямо связано и введение в Конституцию статьи об особых административных районах, режим которых «с учетом конкретных условий устанавливает Всекитайское собрание народных представителей» (ст. 31).

Конституция 1982 г. зафиксировала возврат страны к многоукладной экономике: к двум общественным секторам добавлен единоличный, а в лице смешанных китайско-иностранных предприятий и фактически государственно-капиталистический. Кроме того, на конституционном уровне легализована деятельность в КНР иностранных частнокапиталистических предприятий (ст. 18).

В Конституции 1982 г. значительно расширена глава о правах и обязанностях граждан, которая теперь следует сразу за главой I («Общие положения»). В ней 23 статьи вместо 4-х во второй Конституции и 16-ти в третьей. В Конституцию введена статья, определяющая понятие гражданина КНР и устанавливающая равенство граждан перед законом (ст. 33). Кроме того, отдельные статьи посвящены неприкосновенности свободы личности граждан (ст. 37), чести и достоинства граждан (ст. 38), их жилища (ст. 39) и праве граждан критиковать любые государственные органы и любых государственных работников (ст. 40); в особую статью выделено положение об установлении государством согласно закону порядка ухода на пенсию и обеспечения государством и обществом пенсионеров (ст. 41). Из обязанностей граждан исключена «поддержка руководства Коммунистической партии Китая и социалистического строя», содержащаяся в Конституции 1978 г., восстановлена статья об обязанности уплаты налогов (ст. 56). В отдельную статью выделена обязанность «защищать единство Родины и сплоченность всех

национальностей страны» (ст. 52). Установление прав граждан сопровождается провозглашением гарантий, в том числе и социально-экономических.

Конституция внесла в государственную структуру КНР значительные изменения: 1) восстановление института Председателя КНР; 2) предоставление Постоянному комитету (ПК) ВСНП фактически тех же прав в области законодательства, что и самому собранию; 3) образование Центрального военного совета КНР; 4) восстановление волостного звена органов власти и управления; 5) установление сроков, ограничивающих пребывание высших государственных должностных лиц на своих постах (председателя и заместителя председателя КНР, председателя и заместителей председателя ПК ВСНП, премьера, заместителей премьера и членов Госсовета, председателя Верховного народного суда, генерального прокурора Верховной народной прокуратуры — двумя созывами ВСНП, т.е. десятью годами); 6) установление несовместимости членства в постоянных комитетах собраний народных представителей (включая ПК ВСНП) с занятием административных, судебных и прокурорских должностей; 7) учреждение в составе правительств различных ступеней системы ревизионных органов для усиления контроля за финансовой деятельностью.

Конституцией КНР 1982 г. были восстановлены основные автономные права национальных районов, ранее содержавшиеся в первой Конституции страны, в том числе право на издание положений об автономии и отдельно действующих положений (местных законов, учитывающих национальную специфику), на формирование местных отрядов общественной безопасности и особые финансовые права. Конституцией впервые было установлено право занятия некоторых должностей в органах самоуправления районов национальной автономии гражданами «тех национальностей, которые пользуются районной автономией» (ст. 114): за последними резервировались посты председателей правительств национальной автономии и председателей или заместителей председателей ПК СНП этих единиц.

По мнению известного ученого, специалиста по праву Китая, профессора Л. М. Гудошникова, в целом Конституция 1982 г. была существенным прогрессом по сравнению со своими предшественницами 70-х гг., а в некоторых отношениях превосходила и первую

Конституцию страны. Однако в основном она была скорее восстановительным, чем реформаторским документом. Такое свое значение она получила лишь с принятием поправок, внесших существенные коррективы в общественный строй государства.

Профессор Хан Даюань, заместитель директора института права Народного университета Китая в своей статье «Законодательная реформа в Китае и изменения Конституции» так характеризует основной процесс эволюции китайской Конституции: «В ходе развития законности Китая, исходя из потребностей общественного развития и собственной специфики, в основном вносил изменения в Конституцию для разрешения существующих противоречий между Конституцией и общественной жизнью. После обнаружения в 1982 г. Конституции, в 1988, 1993, 1999 и 2004 гг. соответственно в Конституцию были внесены важнейшие изменения, были составлены проекты изменений по 31 статье действующей Конституции».

Он также описывает в своей статье, в каких условиях проходило внесение изменений в Конституцию:

1. В этот период осуществлялось установление, с одной стороны, концепции правления КПК и, с другой стороны, конституционных идей.

2. Происходило усиление противоречий между конституционными нормами и социальной реальностью в период изменений в обществе.

3. Вместе с этим нарастал «конституционный бум» (то есть усиление внимания к Конституции). По мере общественного развития все возникающие противоречия отражались в конституционной проблематике, и люди начинали чувствовать ценность Конституции в своей практической деятельности, возникала проблема совершенствования Конституции. За последние годы в общественной жизни Китая возникли различного рода конституционные проблемы, что привлекло к ним повышенное внимание со стороны общественных деятелей.

4. Происходили существенные изменения в международной обстановке. Ратификация Китаем Международного пакта о политических и гражданских правах, вступление во Всемирную торговую организацию, а также наличие тенденций в развитии экономической глобализации все это выдвинуло новые требования к китайской Конституции.

5. Наряду с указанными процессами в Китае повсеместно повышалась роль прав человека в общественной жизни.

Общая характеристика внесенных поправок в кратком изложении профессора Хана Даюань, с пояснениями профессора Гудошника Л. М. сводится к следующему:

I. Конституционные поправки 1988 г. касались юридического статуса частной экономики и прав на землепользование.

Поправками в Конституцию 1988 г. (1-я сессия ВСНП 7-го созыва) были легализованы частные хозяйства и установлена возможность передачи в аренду права землепользования.

II. Конституционные поправки 1993 г. касались начальной стадии социализма, осуществления государством системы социалистической рыночной экономики, превращения государственной экономики в экономику с государственным участием.

Поправками 1993 г. (1-я сессия ВСНП 8-го созыва) был закреплен на конституционном уровне «социализм с китайской спецификой» (строительство рыночной экономики при сохранении макрорегулирующей функции государства). В Конституцию было внесено сформулированное еще в конце 80-х гг. прошлого века понятие «начальная стадия социализма», в рамках которой сосуществует многообразие форм собственности. Появилось в Конституции и такое определение, как «социализм в модернизированном виде». В число задач, стоящих перед китайским народом, в преамбулу Конституции было включено превращение страны в «богатое, могучее, демократическое, цивилизованное государство» (ранее слова «богатое» и «могучее» отсутствовали, а говорилось о высокоцивилизованном, высокodemократическом государстве, т.е. при внесении поправок были сняты превосходные степени). Из моментов, относящихся к политической системе, в преамбуле можно указать лишь на введение формулы «многопартийное сотрудничество под руководством Коммунистической партии Китая», которая принципиально новых положений не содержала.

Более важными были изменения по конкретным статьям Конституции. В поправке к ст. 7 значительным нововведением было преобразование «государственного сектора экономики» (гоин цзинци) в «сектор экономики, основанной на государственной собственности» (гою цзинци). Здесь не простая смена наименований, а преобразование производственных отношений, поскольку право

владения собственностью государства перешло к самостоятельным хозяйственным организациям. Поправкой к ст. 8 было снято упоминание о народных коммунах. Очень важным явилось и изменение ст. 15, прежде закреплявшей осуществление планового хозяйства. Теперь функции государства стали концентрироваться на строительстве рыночной экономики, усилении хозяйственного законодательства, совершенствовании макрорегулирования. Требование неуклонного выполнения хозяйственных планов из Конституции исключено. Конкретизация изменений в системе хозяйствования была продолжена в статьях 16 и 17 Конституции, установивших право на хозяйственную самостоятельность предприятий государственной и коллективной собственности. Эти изменения в Конституции КНР означали существенный отход от командно-административной модели управления экономикой. В меньшей степени конституционные поправки касались политической системы. Они свелись к изменению срока полномочий уездных собраний народных представителей (СНП) с трехлетнего на пятилетний, как у провинциальных СНП.

III. Конституционные поправки 1999 г. были внесены уже после смерти Дэн Сяопина: установили «длительный период начальной стадии социализма», определили место теории Дэн Сяопина в китайской Конституции, закрепили, что Китайская Народная Республика «управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством», также установили основную экономическую модель и систему распределения на начальной стадии социализма, изменение статуса негосударственного сектора экономики, системы хозяйственно-семейного подряда в деревнях и, кроме того, причислили «контрреволюционную деятельность» к преступлениям, посягающим на государственную безопасность.

Конституционные поправки 1999 г. были внесены на 2-й сессии ВСНП девятого созыва. Первая из этой серии поправок относится к седьмому абзацу Введения. Изменения коснулись трех формулировок этого абзаца, а именно: 1) положение «Китай находится на начальной стадии социализма» заменено на «Китай будет в течение длительного времени находиться на начальной стадии социализма»; 2) слова «вооруженные марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна» дополнены «и теорией Дэн Сяопина»; 3) в той же фразе среди задач китайского народа обозначено «развивать социалистическую рыночную экономику».

Вторая из поправок относилась к ст. 5 Конституции, устанавливавшей принципы соблюдения законности. К статье добавлен новый первый абзац, в котором провозглашено: «Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством». Поправка отражала быстрое нарастание в стране разнообразных правовых норм. Реформа права считается в КНР важным направлением политической реформы. Вывод реформы права на конституционный уровень имеет немаловажное значение для жизни страны. Далее было внесено существенное изменение в ст. 6 Конституции, в которой говорилось об общественной собственности на средства производства как основе производства и осуществлении принципа оплаты по труду. Рыночная экономика заставила творцов Конституции внести в Конституцию положение, отразившее фактически сложившуюся ситуацию, при которой, наряду с общественным, стал развиваться частный сектор, где распределение осуществляется не только по труду. Отсюда новый абзац Конституции, устанавливающий, что «на первоначальной стадии социализма государство поддерживает экономическую систему, при которой общественная собственность доминирует, и другие формы собственности развиваются параллельно; придерживается системы, при которой распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими формами распределения».

Следующая поправка касалась ст. 8 Конституции, уточняя положение относительно роли семейного подряда в сельскохозяйственном производстве, отмечает его связь с коллективным хозяйствованием (в прежней редакции статьи говорилось о системе «ответственности в деревнях, главной формой которой является семейный подряд»). Таким образом, коллективное хозяйство остается в системе организации сельскохозяйственного производства в качестве его второго уровня, при этом семейный подряд остается основой системы хозяйствования. Передача земли в собственность отдельным хозяйствам не предусматривалась. Новую редакцию получила и 11 статья. Частный сектор экономики получил статус «важной составляющей социалистической рыночной экономики» (ранее о нем говорилось лишь как о дополнении «к социалистической экономике, основанной на общественной собственности»). Вместе с тем установление правового равенства индивидуального и частного секторов, объединенных в Конституции термином «необществен-

ный сектор», с общественным (предприятия государственной и коллективной собственности) не означает ослабления государственного контроля в отношении индивидуальных и частных хозяйств: в Конституции по-прежнему подчеркнуто направление государством деятельности этих хозяйств, наблюдение и контроль со стороны государства за ними.

Последняя из поправок 1999 г. внесла изменение в 28-ю статью Конституции, где устанавливаются основы карательной политики КНР. Суть ее в исключении понятия «контрреволюционное преступление» из китайской юридической терминологии. Это понятие было исключено из Уголовного кодекса КНР еще в марте 1997 г. при принятии ВСНП новой редакции Кодекса.

Итак, оглянемся на три намеченных Дэн Сяопином стратегических рубежа реформ. Первые два удвоения ВВП на душу населения (с 250 до 500 и с 500 до 1 000 долларов) были своевременно осуществлены. А цель, намеченная на 2049 г. (к столетию КНР): увеличить ВВП на душу населения еще в четыре раза достигнута уже теперь, гораздо раньше срока. Это дает основание полагать, что за два пятилетних срока своего пребывания у власти пятое поколение партийно-государственного руководства сумеет выполнить поставленную XVIII съездом КПК задачу: за десять лет вновь удвоить ВВП КНР на душу населения.

Литература

1. Дэн Сяопин. Основные вопросы современного Китая. Москва: Изд-во полит. лит-ры, 1988.

2. Маомао. Мой отец Дэн Сяопин. Культурная революция: годы испытаний: пер с кит. яз. Москва: Муравей-Гайд, 2001.

3. Овчинников В. Главная задача пятого поколения // Российская газета. 2012. № 273. 27 нояб.

4. Бурлацкий Ф. Мао Цзедун и его советник Дэн Сяопин. Москва: Собрание, 2008.

Статья опубликована в журнале «Eurasia: statum et legem (Евразия: государство и право)». Улан-Удэ, 2014. № 2–3.

О ПРОБЛЕМАХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РЕСПУБЛИКЕ

Конституция Российской Федерации (ст. 77) предоставляет право субъектам Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В отношении судов субъектов Российской Федерации такие принципы были определены Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 118, ч. 3). Данный закон, вступивший в силу с 1 января 1997 г., положил конец существовавшим до этого спорам: могут или не могут субъекты Российской Федерации создавать конституционные (уставные) суды, нужны эти суды или нет? Появилась единая правовая база для образования и деятельности органов конституционного контроля, которые прежде создавались субъектами Российской Федерации самостоятельно, без правовых оснований на федеральном уровне.

Законом было определено место конституционных (уставных) судов в судебной системе Российской Федерации и их основное назначение. Установлено (ст. 4), что в Российской Федерации наряду с федеральными судами, к которым относится Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, действуют конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, входящие в состав судебной системы Российской Федерации.

Сложившаяся в условиях российского федерализма система организации власти в субъектах Федерации объективно диктовала необходимость формирования региональной конституционной юстиции. Ее деятельность наряду с федеральным Конституционным Судом и в рамках единого правового пространства должна была обеспечивать укрепление законности в государстве, защиту конституционного строя Российской Федерации и ее субъектов.

Сегодня в восемнадцати субъектах Российской Федерации функционируют конституционные (уставные) суды. В конституциях и уставах нескольких десятков субъектов Федерации предусмот-

рена возможность создания аналогичных судов. В частности, обсуждается вопрос о создании конституционных (уставных) судов в ряде областей и краев. Представляется, что хоть и не столь активное, как того следовало ожидать, но все же заметное продвижение процесса образования органов конституционной юстиции связано с осознанием их роли и места в механизме государственной власти, с необходимостью максимально полно обеспечить реализацию принципа разделения властей, устойчивый баланс деятельности всех ветвей власти. Недавно, несколько лет назад, был создан Уставный суд в Челябинской области.

Образование Конституционного Суда Республики Бурятия в 1995 г. на основе новой Конституции Республики Бурятия 1994 г., в числе первых в Российской Федерации, еще до принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», явилось реальным выражением приверженности Республики Бурятия демократическим принципам государственного строительства. Работа Конституционного Суда Республики Бурятия строилась по тем направлениям, которые предусмотрены статьями 99 и 100 Конституции Республики Бурятия, Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия».

По Конституции Республики Бурятия и Закону «О Конституционном Суде Республики Бурятия» Конституционный Суд наделен правом по запросам соответствующих лиц и в установленном порядке проверять конституционность законов Республики Бурятия, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления, межрегиональных договоров и соглашений.

Разрешение споров о компетенции между исполнительным и законодательным органами государственной власти республики, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления относится к компетенции Конституционного Суда Республики Бурятия. Кстати, такого рода дел было немало в практике Конституционного Суда. По спорам о компетенции только между Правительством (высшим исполнительным органом) и Народным Хуралом (парламентом) было рассмотрено Судом за прошедшие годы более десяти дел.

Одним из важных и относительно часто применяемых полномочий Суда является проверка по жалобам граждан на нарушение их

конституционных прав и свобод, конституционности закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. За прошедшие годы более половины дел Судом рассмотрено именно по защите конституционных прав граждан.

Следует также отметить, что Конституционный Суд Республики Бурятия — единственный орган, наделенный правом по запросам Главы Республики Бурятия, Народного Хурала, Правительства Республики Бурятия, органов местного самоуправления в Республике Бурятия давать официальное толкование статей и отдельных положений Конституции Республики Бурятия.

Важно подчеркнуть то обстоятельство, что многие решения Конституционного Суда Республики Бурятия не только способствовали укреплению конституционной законности, но и содействовали развитию и совершенствованию законотворческого процесса в республике в соответствии с основополагающими принципами и нормами Конституции Республики Бурятия.

Интенсивность деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия сопоставима с деятельностью других конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Конституционным Судом Республики Бурятия с 1995 г. по февраль 2012 г. 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.

Надо иметь в виду, что Конституционный Суд Республики Бурятия в 1998 г. не работал из-за перевода на другую работу Председателя Суда, и Суд стал функционировать с марта 1999 г. после избрания нового Председателя Суда. За период деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия в Суд поступило 20 запросов от Президента Республики Бурятия, 6 — от Правительства Республики Бурятия, 3 — от депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, 3 — от органов местного самоуправления, 13 — от Прокурора Республики Бурятия, 3 — от общественных организаций и 118 — от граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Бурятия.

По результатам рассмотрения поступивших запросов, обращений и жалоб граждан Конституционным Судом Республики Бурятия были проверены на соответствие Конституции Республики Бурятия 87 нормативных правовых актов, в том числе 37 законов Республики Бурятия, 14 постановлений Верховного Совета Бурятской АССР и Народного Хурала Республики Бурятия, 13 постановлений Правительства Республики Бурятия, 5 указов Президента Республики Бурятия, 6 постановлений мэра города Улан-Удэ, 2 решения Улан-Удэнского городского Совета депутатов, 2 постановления главы администрации района, 2 решения районных Советов депутатов, 1 устав муниципального образования и 2 приказа министерств (Министерства социального обеспечения и Министерства образования Республики Бурятия), из них более 75 процентов были признаны не соответствующими положениям Конституции Республики Бурятия.

Конституционным Судом Республики Бурятия были внесены в Народный Хурал Республики Бурятия три проекта Закона Республики Бурятия «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия», в том числе по исключению понятия «суверенности» из положений Конституции Республики Бурятия в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

В 2001, 2003, 2007 и 2009 гг. по инициативе Конституционного Суда Республики Бурятия совместно с Народным Хуралом и Правительством Республики Бурятия (Председатель Суда — руководитель редакционной коллегии) были выпущены брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия на русском и бурятском языках.

В 1996 и 2011 гг. коллективом авторов под общей редакцией Председателя Конституционного Суда Республики Бурятия (в 1996 г.— О. В. Хышиктуева), (в 2011 г.— К. А. Будаева) были выпущены Комментарии к Конституции Республики Бурятия.

Конституционный Суд совместно с Народным Хуралом, Правительством и Бурятским государственным университетом провел в 2001 и 2004 гг. две межрегиональные научно-практические конференции по актуальным темам, касающимся субъектов Российской Федерации:

1) «Законодательство субъектов Российской Федерации: опыт, проблемы и обеспечение единого правового пространства в стране»;

2) «Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России (к 10-летию Конституции Республики Бурятия)».

В 2009 г. Конституционный Суд Республики Бурятия совместно с Правительством, Народным Хуралом Республики Бурятия и Бурятским государственным университетом провел Международную научно-практическую конференцию на тему: «Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации как составная часть конституционного законодательства России (к 15-летию Конституции Республики Бурятия)».

По результатам конференций под редакцией судей Конституционного Суда и ученых Бурятского государственного университета выпущены сборники материалов, которые распространены по научным и вузовским библиотекам Бурятии и России, по законодательным, исполнительным и судебным органам субъектов Российской Федерации.

В 2001 г. Конституционный Суд Республики Бурятия принял делегацию из Европейского Суда по правам человека, судей из Великобритании и Швеции, обе стороны обменялись опытом работы по защите прав и свобод граждан.

В 2004 г. Конституционный Суд Республики Бурятия совместно с Верховным и Арбитражным судами Республики Бурятия принимал делегацию Верховного Суда Монголии во главе с Главным судьей Монголии, обменялись опытом работы. В Конституционном Суде Республики Бурятия неоднократно бывали судьи Конституционного Суда Монголии, которые интересовались деятельностью конституционных судов Российской Федерации и Республики Бурятия. В этом же году в Конституционном Суде Республики Бурятия побывали судьи недавно созданного Конституционного Суда Республики Тыва, которые интересовались всей деятельностью Конституционного Суда Республики Бурятия. В 2003, 2005 и 2011 гг. в Республике Бурятия находились в служебной командировке судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучин, Н. С. Бондарь и А. Н. Кокотов, которые оказали большую научно-практическую и методическую помощь судьям Конституционного Суда Республики Бурятия, профессорско-преподавательскому составу юридического факультета Бурятского государственного университета, студентам и аспирантам.

Конституционный Суд Республики Бурятия постоянно изучает и анализирует опыт работы Конституционного Суда Российской Федерации, по некоторым актуальным решениям Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающим права и свободы граждан Российской Федерации, проживающих на территории республики, судьями Конституционного Суда Республики Бурятия готовились краткие обзоры и направлялись для публикации в республиканские средства массовой информации.

С целью соблюдения одного из основных принципов деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия — принципа гласности, который обеспечивается информированностью граждан, общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления в республике о деятельности Суда по осуществлению правосудия, все вынесенные постановления опубликовываются в газете «Бурятия», сборнике «Собрание законодательства Республики Бурятия», а также Вестнике Конституционного Суда Республики Бурятия. Заседания Конституционного Суда Республики Бурятия проводятся открыто, представителям средств массовой информации и гражданам обеспечивается свободный доступ.

С 1 июля 2010 г. в соответствии с Федеральным законом от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» запущен в работу официальный сайт Конституционного Суда Республики Бурятия. Создание сайта Конституционного Суда Республики Бурятия направлено на достижение высокого уровня гласности, прозрачности правосудия, укрепление связи Конституционного Суда Республики Бурятия с населением и повышение его доверия к Суду. Динамика посещений свидетельствует о его востребованности пользователями информации. Конституционным Судом Республики Бурятия на сайте размещается весь объем информации, предусмотренный федеральным и региональным законодательством. С 2007 г. выпускается периодическое издание «Вестник Конституционного Суда Республики Бурятия». В Вестнике публикуются решения Конституционного Суда Республики Бурятия, конституционное законодательство, решения Европейского Суда по правам человека, принятые по обращениям жителей республики (было опубликовано 5 решений), научные статьи по конституционному законодательству и правосудию.

Конституционный Суд Республики Бурятия поддерживает постоянную связь с Конституционным Судом Российской Федерации, Советом судей Российской Федерации, судьи Конституционного Суда Республики Бурятия были заместителями Председателя Совета судей, заместителями председателя квалификационной коллегии судей судейского сообщества республики, членами Совета судей и квалификационной коллегии судей Республики Бурятия. В 2004 г. на 6 съезде судей Российской Федерации Председатель Конституционного Суда Республики Бурятия был избран в состав Совета судей Российской Федерации от конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В 2010 г. Конституционный Суд Республики Бурятия направил в Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты о внесении изменений в ГПК Российской Федерации, Федеральные законы «О статусе судей в Российской Федерации», «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» по вопросам совершенствования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Председатель и судьи Конституционного Суда Республики Бурятия за истекшее время принимали активное участие во многих международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях, представляя Республику Бурятия на этих публичных мероприятиях, выступали с докладами и сообщениями по вопросам национальных и федеративных отношений, защиты прав и свобод человека и гражданина, реформы судебной системы и единого конституционно-правового пространства в Российской Федерации. Ими опубликовано более ста научно-публицистических статей в средствах массовой информации Бурятии, в международных, российских и региональных изданиях.

Ежегодно у судей Конституционного Суда Республики Бурятия и других сотрудников бывают на приеме и получают консультации по различным правовым вопросам несколько сотен граждан. За последние годы консультации стали давать и по электронной почте, если обращение граждан было направлено на электронный адрес Суда.

Таким образом. Конституционный Суд Республики Бурятия в период своей деятельности максимально прилагал усилия, чтобы

статьи Конституции Республики Бурятия были реально действующими, а не декларативными, на деле защищали конституционные права и свободы граждан, закрепленные в главе 2 (в ст. 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 способствовали претворению в жизнь общефедеральных конституционных принципов на уровне республики, 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.

Как ранее было отмечено. Конституционный Суд Республики Бурятия совместно с Правительством и Народным Хуралом Республики Бурятия проводил различные публичные мероприятия, круглые столы, конференции, опубликовывал статьи на конституционно-правовые темы, выпускал брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия, сборники по итогам конференций, Вестник Конституционного Суда Республики Бурятия, и все это было направлено на пропаганду положений Конституции Российской Федерации, Республики Бурятия, решений Конституционного Суда Российской Федерации, чтобы повысить правовую культуру и правосознание жителей республики, преодолеть правовой нигилизм.

Несмотря на это исполнительный и законодательный органы Республики Бурятия после отставки Председателя Конституционного Суда Республики Бурятия в феврале 2012 г. по достижении предельного возраста пребывания в должности судьи в соответствии с Законом «О Конституционном Суде Республики Бурятия» не приняли мер по избранию Председателя Суда. Двое оставшихся судей, не имея кворума, не могли рассматривать дела. Доработав до окончания 5-летнего срока, на который были избраны (до апреля 2013 г.), они перешли на другую работу. Народный Хурал (парламент) Республики Бурятия 5 ноября 2013 г. приостановил действие Закона Республики Бурятия от 25.10.1994 № 42-1 «О Конституционном Суде Республики Бурятия» [1] ввиду отсутствия источников финансирования, хотя бюджет Конституционного Суда Республики Бурятия за все годы существования не превышал 0,03 процента от годового бюджета республики. За последние три года бюджет Кон-

ституционного Суда Республики Бурятия составлял: в 2011 г. — 8 млн 917,7 тыс. руб. от 39 млрд 429 млн руб. бюджета республики, или 0,03%; в 2012 г. — 11 млн 185,2 тыс. руб. от 42 млрд 156 млн руб. бюджета республики, или 0,03%; в 2013 г. — 13 млн 758,8 тыс. руб. от 48 млрд 381 млн руб. бюджета республики, или также 0,03%.

За 2012–2013 гг. в средствах массовой информации Республики Бурятия были опубликованы ряд статей в защиту Конституционного Суда Республики Бурятия — «а вот что будет с самым действенным институтом защиты прав граждан, доказавшим свою эффективность на практике,— Конституционным Судом Бурятии — нам выяснить не удалось» (Станислав Белобородов) [2], «в то же время только Конституционный Суд мог бы разрешить серьезные споры, касающиеся спорного продолжения полномочий Народного Хурала, или, например, разрешить вопрос с полномочиями нынешнего мэра Улан-Удэ Александра Толкова» (Владимир Бадмаев) [3], «к тому же Конституционный Суд — это прежде всего политический орган, следящий за исполнением Конституции, по которой Бурятия, между прочим, демократическое правовое государство. С утратой работоспособности этого института Конституция превращается в пустую бумажку, а ее статьи становятся — ни к чему не обязывающими пожеланиями из прошлого» (Владимир Бадмаев). С учетом того, что в республике были созданы институты уполномоченных по правам ребенка, по правам человека, Общественная палата, в целях экономии бюджетных средств мною был предложен вариант смешанного состава судей, часть судей работает на постоянной основе, часть судей работает на сессионной основе на общественных началах (из числа преподавателей права, адвокатов, судей, находящихся в почетной отставке) (Александр Григорьев) [3]. Борьба за восстановление деятельности Конституционного Суда продолжается, этим активно занимается Общественная палата, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. М. Мархаев в конце 2013 г. обратился с письмом к Президенту Российской Федерации В. В. Путину и получил письмо от начальника Государственно-правового управления Администрации Президента Российской Федерации, помощника Президента Российской Федерации Л. И. Брычевой. Она вновь, как в 2005 г., выступила в защиту Уставного суда Санкт-Петербурга, встала на защиту

Конституционного Суда Республики Бурятия. В своем письме она указала, «что действие Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» невозможно приостановить без ущерба для нормального функционирования Конституционного Суда Республики Бурятия. При этом ни Конституция Республики Бурятия, ни федеральное законодательство не предоставляют законодателю право приостанавливать деятельность действующих судов». Письмо было направлено Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В. А. Толоконскому для урегулирования ситуации с принятием указанного Закона. Мы надеемся, что Глава Республики Бурятия и Народный Хурал Республики Бурятия примут меры для восстановления деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия.

Литература

1. Закон Республики Бурятия от 5 ноября 2013 г. № 92-V «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия» // Бурятия. 2013. № 153. 21 нояб. С. 12.

2. Белобородов С. Суррогаты вместо права // «МК» в Бурятии. 2012. 12–19 дек. С. 4.

3. Бадмаев В. Год без суда // Номер один. 2013. № 5. 6 февр. С. 4.

4. Бадмаев В. Конституция осталась без защитников // Номер один. 2013. № 17. 1 мая. С. 6.

5. Григорьев А. Стоит ли торопиться? // Молодежь Бурятии. 2013. № 14. 3 апр. С. 14.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2014. № 9.

ОБ ИЗМЕНЕНИИ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Президент России В. В. Путин в своей предвыборной программе в начале 2012 г. предложил создать в стране административные суды. По его мнению, «надо упростить рассмотрение претензий граждан к государству и обеспечить подотчетность власти обществу, для которого она работает» [9].

Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев ранее неоднократно выдвигал идеи о создании административных судов в стране, обосновывая свои предложения на ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации 1993 г. (далее — Конституция РФ), где закреплено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. «При отсутствии равенства субъектов административных правоотношений гражданам нужны специальные процедуры защиты административные суды» [9]. По словам В. М. Лебедева, сейчас осуществление административной юстиции взяли на себя суды общей юрисдикции, и причем «довольно успешно». Так, по статистике в 2010 г. в 72% рассмотренных дел решения органов государственной власти были отменены.

В 2010 г. судами общей юрисдикции признаны незаконными 22 нормативных правовых акта федеральных органов государственной власти, 364 акта законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и 222 акта органов местного самоуправления [6, с. 48].

«Сейчас, рассматривая споры гражданина с властью по правилам гражданского судопроизводства, суды в 2012 г. удовлетворили более 48% жалоб на неправомерные действия должностных лиц и 72% жалоб на неправомерные действия государственных и муниципальных органов власти и органов местного самоуправления» [7]. В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится проект Кодекса административного судопроизводства и созданы административные коллегии в областных и равных им судах.

В ряде научно-практических конференций некоторые ученые высказывали опасения, что с созданием административной юстиции в стране возникнут трудности с конституционными (уставными)

судами субъектов Российской Федерации. Эти прогнозы начинают оправдываться в ряде субъектов страны. На грани приостановления дальнейшей деятельности находится Конституционный суд Республики Бурятия. С 2012 г. суд фактически не функционирует, так как органы исполнительной и законодательной власти Республики Бурятия не избирают судей.

Сегодня конституционные (уставные) суды действуют в 18 из 83 субъектов Российской Федерации. За последние годы созданы конституционные суды в Чеченской Республике, Республике Ингушетия и Уставный суд в Челябинской области. В статье В. Д. Зорькина «Конституционные (уставные) суды субъектов РФ: результаты работы, проблемы и перспективы», размещенной в I томе решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ (1992–2008), вышедшей в 2010 г., указано, что «за годы работы (по состоянию на 2008 г.) через немногочисленные по своему составу (в основном от 3 до 7 человек) суды в сумме прошло более 4 тысяч обращений (преимущественно жалоб граждан). Каждый второй суд выступает с ежегодными посланиями о состоянии конституционной законности в соответствующем субъекте Российской Федерации».

При семи судах действуют научно-консультационные советы. По инициативе конституционных судов Карелии и Северной Осетии—Алании и при непосредственном участии их судей в названных республиках в 2008 г. были изданы комментарии к региональным конституциям. В. Д. Зорькин обратил внимание на то, что работа конституционных (уставных) судов субъектов РФ не отличалась интенсивностью. За период своего существования с 1992 по 2008 г. 16 региональных конституционных и уставных судов вынесли 714 решений по существу [11, с. 24].

В. Д. Зорькин отметил, что «региональные органы конституционной юстиции, по всей видимости, еще не в полной мере раскрыли свой потенциал. Региональному законодателю, очевидно, следует задуматься над оптимизацией порядка формирования и деятельности конституционных (уставных) судов, включая совершенствование перечня их полномочий. По существу, снятие существующей проблемы конкуренции компетенции судов общей и арбитражной юрисдикции, с одной стороны, и региональных конституционных (уставных) судов, с другой, может быть осуществлено посредством превращения последних в своеобразные аналитические, научно-

методические центры теории и практики регионального конституционализма, где на основании обобщения проблем регионального законодательства формировались бы предложения по его совершенствованию, исключению противоречивости нормативного правового материала, а также устранению дефектов в сфере правоприменения. По всей видимости, указанному направлению развития этих органов не противоречило бы принятие ими такой функции, как предварительный нормоконтроль» [11, с. 25]. Прошло более трех лет, за это время суды общей юрисдикции продолжают разрешать споры между властью и гражданином, что подтверждают соответствующие статистические данные. Видимо, пришло время реформирования организации и деятельности конституционных (уставных) судов в Российской Федерации по примеру деятельности конституционных судов в землях Федеративной Республики Германия.

Еще в 1997 г. профессор С. А. Авакьян перевел и опубликовал Закон о конституционном суде земли Мекленбург-Форпоммерн со своими пояснениями и комментариями. С. А. Авакьян писал, что «одной из особенностей ФРГ как федеративного государства является то, что субъекты федерации — германские земли — имеют собственные конституционные (государственные) суды. После образования ФРГ на территории Западной Германии все вошедшие в ее состав земли, за исключением Шлезвиг-Гольштейна, создали подобные суды. После вхождения ГДР в состав ФРГ на соответствующей территории были созданы (восстановлены) земли. Им также пришлось решать вопрос о том, иметь ли конституционные суды. Новые земли учредили органы конституционного правосудия, приняли свои законы об этих судах.

Опыт новых земель ФРГ в определенной степени интересен для субъектов Российской Федерации, которые сейчас создают собственную систему конституционного правосудия. Причем если до недавнего времени делалось это в порядке лишь инициативы отдельных субъектов, то в Федеральном конституционном законе 1996 г. о судебной системе РФ право субъектов иметь подобные суды уже официально признается» [1, с. 60].

Приведем выдержки из Закона земли ФРГ.

Часть I. Устройство, организация, компетенция

§ 2. Состав и заместительство

1. Земельный конституционный суд состоит из Президента, Вице-президента и других пяти членов. Каждый член суда имеет одного заместителя.

§ 8. Правовое положение

1. Члены земельного конституционного суда и их заместители как судьи независимы и подчиняются только закону.

2. Они выполняют свои функции на общественных началах и получают возмещение в соответствии с данным законом [1, с. 62].

В. В. Кровельщикова перевела Закон о Конституционном суде земли Берлин, а также Регламент данного суда. Из Закона о Конституционном суде земли Берлин от 08.11.1990 (в ред. закона от 19.07.1994) следует, что «Конституционный суд состоит из Президента, Вице-президента, а также семи других конституционных судей. Мужчины и женщины должны составлять, соответственно, не менее трех судей Конституционного суда. Все они избираются парламентом Берлина без обсуждения тайным голосованием большинством в 2/3 голосов сроком на 7 лет. Судьей Конституционного суда может быть избран только тот, кто достиг 35-летнего возраста и обладает правом быть избранным в Бундестаг. Члены законодательного органа или правительства не могут быть членами Конституционного суда. Это относится и к служащим государственной службы, за исключением судей и профессоров немецкой высшей школы. Судьи Конституционного суда выполняют свои функции на общественных началах» [4, с. 205].

Профессор В. А. Кряжков в своей статье «Конституционные суды земель Германии» указывает, что функции членов конституционных судов определяются как приоритетные по отношению к другой профессиональной деятельности. Однако должность в данном суде — это почетная должность. Его члены, о чем прямо сказано в законе земли Саар, осуществляют свою деятельность на принципах общественной службы. Когда возникает такая необходимость, они освобождаются от основной работы для отправления конституционного правосудия, но не получают за это заработной платы: им возмещаются издержки, положена оплата за время заседания (как вид дневного жалования) и компенсируются дорожные расходы.

Можно сделать вывод: избранная в землях ФРГ модель формирования и деятельности судей конституционных судов рациональна. Она предопределена интенсивностью их работы, стремлением

наилучшим образом использовать кадровый потенциал юристов, избежать излишних расходов. И все же суды с такой организацией — обособленный, достаточно самостоятельный и независимый государственный институт, это лучший вариант в сравнении с тем, если бы функции конституционного контроля возлагались на высший административный суд или палату в составе высшего суда земли [5, с. 118].

Двадцать четвертого декабря 1999 г. в Москве проходило Всероссийское совещание по теме: «Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». В своем выступлении занимавший должность председателя Конституционного Суда Российской Федерации М. В. Баглай сказал, что «должны ли мы рекомендовать создание судов только на постоянной основе. Может быть, могут быть созданы и суды, которые работают на сессионной основе. В мировой практике это имеет место, скажем, в Германии. Может быть, и нам встать на этот путь?» [2, с. 11].

В своем выступлении занимавший в то время должность председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам С. С. Собянин (ныне мэр г. Москвы), затрагивая вопрос об организационных проблемах формирования конституционных (уставных) судов, отметил, что «наверное, будет не совсем правильно создавать эти структуры на временной основе. Оптимальный вариант — это смешанная система, когда председатель суда и, может быть, его заместитель с небольшим аппаратом, который обеспечивает организационно-методическую поддержку деятельности суда, работают на постоянной основе. Остальной состав суда может работать на временной сессионной основе. Я думаю, что это тот компромиссный вариант, который сможет разрешить эту проблему» [10, с. 147].

В своем докладе «О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов в РФ» занимавший в то время должность Полномочного Представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ М. А. Митюков отметил, что «интересен опыт Республики Адыгея, где Конституционная палата избирается на основе равного представительства из законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. И только треть судей — на постоянной основе. Он далее не исключал возможности пойти по пути формиро-

вания определенной части уставных судов на непостоянной основе. Он также подтвердил, что такой подход имеет место в землях ФРГ, в конституционные суды которых избираются профессора права, адвокаты и судьи федеральных судов» [8, с. 13]. Что касается судей федеральных судов в Российской Федерации, то этот вариант в России не применим, так как по федеральному законодательству это не разрешено, да и наши суды и судьи всех судов так нагружены делами, что им не до исполнения обязанности судьи в конституционных судах. Можно было бы внести поправку в федеральное законодательство, разрешающую участвовать в конституционном суде субъекта судьям федеральных судов, находящимся в отставке. Сегодня все судьи 18 конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации работают на постоянной профессиональной основе, их количество небольшое — 3–5 судей на один суд, хотя в модельном законе «Об Уставном Суде субъекта РФ», под редакцией В. К. Бобровой, вышедшей более 10 лет назад, разосланной для руководства во все субъекты Российской Федерации, был предусмотрен вариант формирования суда частично из судей, работающих постоянно, остальная часть — из числа преподавателей права высших научных и учебных заведений.

Сегодня в субъектах Российской Федерации пока избирают судей на постоянной основе, поскольку работы у конституционных (уставных) судов было достаточно, так как за прошедшие годы суды рассматривали большое количество дел по защите конституционных прав и свобод граждан, разрешали споры о компетенции между органами исполнительной и законодательной властями, между органами государственной власти и местного самоуправления, между представительными органами местного самоуправления и администрациями районов и городов. Поскольку в настоящее время правовое регулирование взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне органов местного самоуправления стабилизировалось, споры о компетенции практически прекратились. К тому же в стране по предложению Президента РФ Д. А. Медведева в каждом субъекте Российской Федерации появились уполномоченные по правам ребенка, по предложению Президента РФ В. В. Путина созданы институты уполномоченного по правам человека, в каждом субъекте Российской Федерации организованы обще-

ственные палаты, также в стране учреждена должность уполномоченного по защите прав предпринимателей, в скором времени они появятся в каждом субъекте Российской Федерации. Принято решение о введении административного судопроизводства в стране, что приведет к уменьшению количества дел в конституционных (уставных) судах, однако не снимает вопроса о качественной защите прав и свобод граждан, закрепленных в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Из доклада доктора Ю. Вестфала, судьи немецкого Конституционного суда г. Гамбурга (ФРГ), на научно-практическом семинаре, прошедшем 13–14 июня 2002 г. в г. Казани, в Конституционном суде Республики Татарстан мы узнали, что «в 15 землях Федеративной Республики Германия (из 16-ти) созданы свои земельные конституционные суды. Как большие земли, так и маленькие, например земля Бремен (700 тыс. жителей) и земля Саар (1 млн жителей), имеют свои суды. Полномочия этих судов являются весьма различными. Они, с одной стороны, довольно широкие там, где земли имеют свой каталог основных прав, и тем самым существует инструмент конституционной жалобы, при помощи которой гражданин может обратиться в конституционный суд с утверждением, что ущемили его конституционные права. В землях, где существует конституционная жалоба, например в Баварии или Гессене, довольно много дел, в которых земельный конституционный суд должен принимать решения. Там число обращений очень высоко» [3, с. 31].

Существует большой массив муниципальных правовых актов, которые должны проверяться на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», поскольку они не подведомственны Конституционному Суду РФ.

Актуальными остаются и идеи С. С. Собянина — например, в своем выступлении на этом же совещании он указал, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации должны выполнять две главные функции: первая — приведение регионального законодательства в соответствие с собственной конституцией (уставом), вторая — скрытая, но не менее важная функция заключается в том, что косвенно данные суды работают на приведение всего регионального законодательства в соответствие с Кон-

ституцией РФ, причем делать это они должны без ущемления прав Конституционного Суда РФ. Механизм очень простой, он логически вытекает из сути конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации [10].

Рассматривая на соответствие конституции или уставу субъекта Российской Федерации любой нормативный акт, мы должны понимать, что сам основной закон субъекта Российской Федерации должен соответствовать Конституции РФ. Это было озвучено еще в 1999 г., когда многие конституции и уставы субъектов Российской Федерации по отдельным положениям противоречили Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ. Сегодня практически все конституции и уставы субъектов Российской Федерации соответствуют Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ.

Мы понимаем озабоченность главы Республики Бурятия и депутатов регионального парламента об экономии бюджета республики, поскольку в нашем регионе уже работает уполномоченный по правам ребенка, недавно назначен уполномоченный по правам человека, избран состав Общественной палаты Республики Бурятия из 42 членов, поэтому в нашем субъекте Российской Федерации, дотационном регионе, мы предложили органам законодательной и исполнительной власти республики не упразднять конституционный суд, а реформировать, избрать председателя суда на постоянной основе, а остальных судей — на непостоянной, сессионной основе из числа преподавателей права и адвокатов, поскольку по решению суда нормативные акты, признанные не соответствующими Конституции Республики, будут признаны не действующими, а решения уполномоченных по правам ребенка и человека, Общественной палаты будут носить рекомендательный характер. При защите прав и свобод граждан, конечно, наиболее приемлемо и необходимо решение суда. В этом явно будут заинтересованы граждане, обращающиеся в суды, да и сами уполномоченные и Общественная палата будут обращаться в Конституционный суд Республики Бурятия с запросом по защите прав и свобод граждан. В крупных, самостоятельных с финансовой точки зрения субъектах Российской Федерации конституционные (уставные) суды могут работать на постоянной основе.

Использование такой практики, конечно, право самих субъектов Российской Федерации. Хотелось бы надеяться, что предложенная

схема будет поддержана в других субъектах Российской Федерации, где в настоящее время нет конституционных (уставных) судов. Данный вопрос следовало бы обсудить в субъектах Российской Федерации и федеральных органах государственной власти. К тому же совсем недавно Президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений», а именно о внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где указано, что высшие органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав и свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, предотвращению любых форм ограничений прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а органам местного самоуправления должны создать условия для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации. Кто лучше защитит права граждан в этой области, как не конституционные (уставные) суды, уже доказавшие на практике защиту прав и свобод граждан, признав нормативные правовые акты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не соответствующими Конституции (уставу) субъекта Российской Федерации? Хотелось бы, чтобы Президент РФ В. В. Путин обратил внимание на деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации и рекомендовал субъектам Российской Федерации создать их, как недавно он рекомендовал им создать институты уполномоченных по правам человека.

Литература

1. Авакьян С. А. Закон о конституционном суде земли Мекленбург-Форпоммерн (ФРГ): пояснения, перевод, комментарии // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 6.

2. Баглай М. В. Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва, 2000.

3. Вестфал Ю. Полномочия земельных конституционных судов и их взаимоотношения с федеральным Конституционным судом Германии — итог 50 лет // Конституционное правосудие в федерализме: материалы научно-практического семинара. Казань, 2002.

4. Кровельщикова В. В. Закон о Конституционном суде земли Берлин, Регламент Конституционного суда земли Берлин (ФРГ): пояснения, перевод, комментариев // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва, 2000.

5. Кряжков В. А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1996. № 5.

6. Лебедев В. М. Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации / под редакцией Д. В. Зорькина. Москва, 2012.

7. Лебедев В. М. Судя по всему // Российская газета. 2013. № 6011(35). 19 февр.

8. Митюков М. А. О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва, 2000.

9. Путин внес в свою президентскую программу идею главы ВС о создании административных судов. URL: <http://www.tks.ru/news/nearby/2012/01/12/0010>

10. Собянин С. С. О функциях конституционных (уставных) судов // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва, 2000.

11. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992–2008): в 7 томах / под общей редакцией М. В. Кротова. Санкт-Петербург, 2010. Т. 1.

Статья опубликована в журнале «Современное право». Москва, 2014. № 3.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ: ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ

Организация местного самоуправления входит в круг фундаментальных проблем, функционирования демократического общества и государства. Процессы реформирования всех сторон общественной жизни в современной России проходят в условиях кардинальных изменений гражданского сознания, когда демократические формы организации жизни общества сталкиваются с консервативными устремлениями к упрощенному пониманию отношения человека и общества, гражданина и государства. Анализ природы местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Правильное осознание особенностей местной власти и механизма ее взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность.

Особую актуальность данной проблемы на современном этапе придают следующие обстоятельства:

– необходимость преодоления существующей политической напряженности в обществе, возникающей все чаще на почве противоречий между политикой центра и интересами регионов, на почве неэффективности существующей системы политической власти, в рамках которой крайне принижена роль местных управленческих структур. Сильные органы местного самоуправления послужат гарантом от разрушительных потрясений в обозримом будущем, позволят создать стабильную демократическую общественно-политическую ситуацию в обществе;

– потребность в развитой региональной политике. Этого требует и быстрый рост экономического влияния регионов, и острая необходимость решения многих региональных проблем, и важность эффективных межрегиональных связей. Разработка и осуществление такой политики возможны только при широких полномочиях муниципальных органов власти;

– острота проблемы укрепления российской государственности, важной частью которой является формирование новой законообеспеченной структуры органов местного самоуправления. Демократическая система власти способна сохранить централизованное госу-

дарство такой сложной структуры, какую имеет Россия, лишь при наличии в своем фундаменте близких к населению территориальных структур управления;

– отсутствие концепции местного самоуправления для современных российских условий, без которой невозможна системная работа по созданию структур местной власти.

В условиях многонациональной Республики Бурятия разработка территориальных основ местного самоуправления, определение оптимальных границ муниципальных образований, имеет большое значение для национально-культурного развития этнических групп населения.

Не менее важным является разработка эффективных технологий муниципального управления, механизма воздействия на развитие экономики, финансовый потенциал каждого муниципального образования, учет интересов различных социальных групп и слоев населения, привлечение к активному участию населения в решении местных вопросов.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (февраль 1995 г.) отмечалось, что «важным механизмом обеспечения единства страны является местное самоуправление. Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их повседневных, самых неотложных проблем. Недостаточно принять закон об общих принципах организации местного самоуправления, жизненно важно подключить к реализации этого закона систему мер, обеспечивающих развитие местного самоуправления как жизнеспособного уровня власти и в то же время как наиболее перспективной формы самоорганизации людей. Права и интересы местного самоуправления необходимо учесть в процессе реформирования бюджетных, налоговых, земельных отношений» [1].

То есть, обеспечивая территориальную целостность, снижая вероятность социальных напряжений и национальных конфликтов, а также формируя адаптированную к местным сообществам экономику, местное самоуправление содействует укреплению Российского государства. Кроме этого, местное самоуправление — это реальный механизм реализации гражданами своих прав и свобод, реше-

ния широкого круга наиболее близких населению социальных проблем и удовлетворения его важных потребностей.

Начало формирования правовой основы местного самоуправления в Республике Бурятия относится к 1990–1991 гг. Именно тогда произошел переход к новым принципам организации местной власти, принимаются первые законы о местном самоуправлении: 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», 6 июля 1991 г. — Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», 21 января 1991 г. Закон Бурятской ССР «О местном самоуправлении в Бурятской ССР». Соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР, Конституцию РСФСР и Конституцию Бурятской ССР.

В 1995 г. на основании Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Бурятия, Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Закона Республики Бурятия «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия» в Республике Бурятия впервые проведены выборы глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления и сформированы представительные и исполнительные органы местного самоуправления.

В январе 1996 г. в муниципальных образованиях состоялись первые организационные сессии городских, районных Советов местного самоуправления, на которых были избраны постоянные комиссии, другие структурные подразделения, утверждены временные регламенты работы представительных органов местного самоуправления, созданы группы по разработке Уставов муниципальных образований, рассмотрены местные бюджеты, вопросы социально-экономического развития. Избраны заместители глав самоуправления по работе с городскими и районными Советами, в том числе в 5 районах и в городе Улан-Удэ на освобожденной основе [8].

Выборными органами, обладающими правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории их муниципальных образований, в Республике Бурятия являются городские и районные Советы местного самоуправления.

Следующим этапом муниципальной реформы является принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и соответственно закон Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. № 896- III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия». Несмотря на достаточно долгое обсуждение концепции реформы местного самоуправления, которое предшествовало принятию Федерального закона № 131-ФЗ, и многочисленные поправки к указанному закону, положения которого в полном объеме вступили в силу с 1 января 2009 г., на практике продолжают возникать вопросы, касающиеся организации структуры органов местного самоуправления.

В настоящее время, внесено изменение в федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В своем послании, президент Российской Федерации В. В. Путин, Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. отмечает о необходимости поддерживать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны .

В том числе поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни.

Определил важнейшей задачей — уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

В пояснительной записке создатели проекта отмечают, что в мегаполисах общегородская власть очень слабо контролируется общественностью, отдалена от населения и зачастую оказывается малоэффективной для обеспечения нормальной жизни горожан. Кроме того, ее деятельность часто сопровождается коррупционными скандалами, нецелевым расходованием бюджетных средств, сомнительными случаями приватизации имущества и аналогичными ситуациями.

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» вводит такие понятия, как «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район». По новой схеме горожане формируют районные советы, из делегатов которых уже формируется общегородской совет. Этот совет выбирает из своего состава главу городского округа, который также будет председателем совета.

Глава администрации не избирается. Фактически он является сити-менеджером — наемным сотрудником, с которым заключает контракт городской совет. Срок его полномочий может составлять от двух до пяти лет.

В настоящее время такая система самоуправления уже реализуется в Волгограде в качестве пилотного проекта [11]. Данный проект предусматривает создание общественных советов на правах представительных органов, например, районные или городские думы будут формироваться из депутатов, которых граждане выбрали сначала на «низовом» уровне.

Однако, несмотря на то, что органы местного самоуправления выведены из системы органов государственной власти, они остаются в системе государственно-властных отношений. В настоящее время большинство муниципальных образований являются дотационными, несостоятельными в финансовом отношении. Такое положение определяет зависимость муниципальных образований от органов государственной власти.

Причины, приведших в настоящее время к финансовой зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, является несовершенство налогового законодательства. В результате чего формирование местных бюджетов происходит преимущественно за счет ежегодно устанавливаемых отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а не за счет местных налогов, что порождает иждивенческие настроения у руководителей муниципальных образований.

К местным налогам относятся: земельный налог и налог на имущество физических лиц, что является не достаточным местным самоуправлением, для решения вопросов местного значения.

В настоящее время весьма актуальным для российской экономики является проблема местного налогообложения. В этой связи интересно было бы узнать, как решается она в странах Запада.

В большинстве зарубежных стран местные налоги являются основным методом мобилизации финансовых ресурсов в местные бюджеты, поскольку на их долю в доходах местных органов развитых государств приходится от 30% (Япония, Великобритания) до 70% (США) всех налоговых поступлений. За счет их поступлений финансируются затраты на развитие транспорта, строительство школ, больниц, прочих объектов инфраструктуры, расходы на реконструкцию городов, благоустройство дорог и т.п., что свидетельствует об их важной роли в социально-экономическом развитии местных территорий. Для большинства развитых стран характерна множественность местных налогов и сборов; их количество колеблется от 20 до 100 разновидностей (в Италии — свыше 70, во Франции — более 50). Наиболее распространенными среди них являются прямые налоги — с имущества, земельный, промысловый, на прибыль, на доходы физических лиц и другие, а также косвенные — налоги с продаж, акциз.

Местные налоги играют важную роль в социально-экономическом развитии соответствующих территориальных единиц (города, района, графства, штата, земли и т.п.). Из местных бюджетов финансируются затраты на развитие транспорта, водо- и газоснабжения, на строительство школ, больниц и прочих объектов социальной инфраструктуры, покрываются расходы на реконструкцию городов, благоустройство дорог и парков, коммунальное и жилищное строительство. Кроме того, за счет местных бюджетов содержатся местные административные органы, полиция и суд [5].

Тем временем в России, реформа местного самоуправления, как и реформа межбюджетных отношений, привели к тому, что местные органы власти оказались все еще без достаточных финансовых средств для осуществления своих задач и функций, развития соответствующих территорий. Поэтому, как важный источник пополнения местных бюджетов, как и в западных странах необходимо отнестись к налогу на доходы физических лиц.

Целесообразно также восстановить категорию «регулирующих налогов», которая обеспечивает ежегодное перечисление налогов из вышестоящих в нижестоящие бюджеты с целью обеспечения необходимого объема финансовых ресурсов. Регулирующие налоги, поступающие в бюджеты субъектов Федерации, определяются в виде процентных отчислений от налога на прибыль, налога на добавлен-

ную стоимость, налога на доходы физических лиц. Также необходимо предусмотреть такие нормативы отчислений от них, которые обеспечат общий объем доходов бюджета субъекта РФ, доходов местного бюджета не ниже минимального уровня, установленного для каждого региона законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период. Пени и штрафы, закрепленные административным законодательством за налоговые правонарушения, тоже могут служить источником пополнения местного бюджета.

Налоги являются важнейшими финансовыми поступлениями в государственный бюджет, в этом фискальная функция налогов. В нашей стране более 80% доходов бюджета дают следующие налоги: налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц, ресурсные платежи, таможенные пошлины и акцизы.

С помощью налогов, льгот, санкций государство стимулирует технический прогресс, увеличение числа рабочих мест, капитальные вложения в расширения производства и др. Действительно, грамотно организованная налоговая система предполагает взимание налогов только со средств, идущих на потребление. А средства, вкладываемые юридическим или физическим лицом в развитие, освобождаются от налогообложения полностью или частично. У нас это правило не выполняется. Стимулирование технического прогресса с помощью налогов проявляется, прежде всего, в том, что сумма прибыли, направленная на техническое перевооружение, реконструкцию, расширение производства товаров народного потребления, оборудование для производства продуктов питания и ряда других освобождается от налогообложения.

Только на основе научного подхода, путем постепенного введения изменений в систему налогов, налоги будут осуществлять, прежде всего, регулирующую и стимулирующую (а не только фискальную и перераспределительную) функции, в результате чего станет возможно расширение налогооблагаемой базы, и тогда увеличатся поступления налоговых доходов в бюджет, в том числе, и в местные бюджеты.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации». 6 марта 1997. Москва, 1997. С. 5.

2. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г.) (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. Новосибирск: Норматика, 2013. 48 с.

4. Егорова Н. Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 110.

5. Муниципальное право России: учебник / под редакцией Н. В. Постовой. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юриспруденция, 2011. 400 с.

6. Князева В. Г. Налоговые системы зарубежных стран. URL: <http://sbiblio.com>

7. Харламова Е. Н. Оптимальная модель направлений совершенствования муниципального права в системе российского права // Закон и право. 2010. № 5. С. 30.

8. Савостьянова С. А. Правовое регулирование местного налогообложения в России — история и современность. URL: <http://www.samoupravlenie.ru>

9. Санжиева Д. С. Формирование местного самоуправления в Республике Бурятия в 90-е годы XX в.: диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Улан-Удэ, 2003.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

12. Новая Бурятия. URL: [http:// www.newbur.ru](http://www.newbur.ru).

Статья опубликована в журнале «Экономика, социология и право». Москва, 2014. № 3.

О РОЛИ Б. Ц. ЦЫДЕНЖАПОВА В УКРЕПЛЕНИИ ЗАКОННОСТИ И ПОДГОТОВКЕ ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ В РЕСПУБЛИКЕ

Как известно из истории Российского государства, основателем органов прокуратуры в России по праву считается Петр I. В период преобразований и обновлений в стране он столкнулся с ростом преступности, злоупотреблений, казнокрадства и взяточничества. Петр I вынужден был создать государственную службу для борьбы с этими негативными явлениями. Было издано три указа Петра I, и надзорное ведомство в стране стало функционировать с 12 января 1722 г.

В одной из статей, посвященных юбилейной дате со дня создания органов прокуратуры, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка сказал, что «в своей истории органы прокуратуры переживали разные времена. Менялось политическое устройство страны, трансформировалось законодательство, годы подъема приходили на смену упадку. Неизменным оставалось лишь одно: сотрудники прокуратуры честно и добросовестно исполняли свой профессиональный долг, неукоснительно служили Отечеству и народу». Эти слова можно с уверенностью отнести к работникам прокуратуры Бурятии, лично к Бадмацырену Цыбиковичу Цыденжапову и его ученикам.

Бадмацырен Цыбикович Цыденжапов родился 1 июня 1928 г. в с. Шибертуй Бичурского района Бурятской АССР в крестьянской семье. В 1943 г. в пятнадцатилетнем возрасте он начал свою трудовую деятельность в качестве судебного исполнителя народного суда Бичурского района, надолго связав свою судьбу с трудным и ответственным делом — служением Закону.

В 1946 г. Цыденжапова по приказу прокурора БМАССР В. П. Крылова назначили народным следователем Мухоршибирского, затем Кяхтинского района. Работая следователем, он всегда справедливо относился ко всем правонарушителям, независимо от того, кто перед ним: преступник, «случайный» нарушитель закона, человек, попавший в беду ввиду жизненных неурядиц, или поддавшийся отрицательному влиянию слабовольный человек. Часто бывал в трудовых коллективах, выступал на собраниях, активно занимался правовой пропагандой.

Время было тяжелое, послевоенное, шло восстановление народного хозяйства, активная борьба с хищениями социалистической собственности, спекуляцией, растратами и выпуском недоброкачественной продукции. Молодой следователь энергично взялся за трудную работу борьбы с правонарушениями. За добросовестное отношение к работе Б. Ц. Цыденжапов получил свою первую премию от прокурора БМАССР — именные часы.

В 1950 г. Бадмацырен Цыбикович принял участие в республиканском конкурсе на лучшего следователя и, как победитель, был направлен в Москву на II Всесоюзную конференцию лучших следователей органов прокуратуры СССР, где ему вручили памятный подарок от Генерального прокурора СССР Г. А. Сафонова — «Настольная книга для следователя» с дарственной надписью.

Вскоре Цыденжапов был назначен исполняющим обязанности прокурора Кяхтинского района. Работая в этой должности, продолжал расследовать уголовные дела, осуществлял надзор за законностью в райотделе милиции, поддерживал государственное обвинение, занимался организацией работы по борьбе с преступностью. Цыденжапов без отрыва от практической работы окончил Иркутскую юридическую школу и поступил во Всесоюзный заочный юридический институт.

В 1951 г. Б. Ц. Цыденжапов был призван в ряды Вооруженных сил СССР для прохождения срочной службы. После демобилизации вернулся на работу в органы прокуратуры Бурятии. Работал помощником прокурора Советского района г. Улан-Удэ. В августе 1954 г. он назначен прокурором Окинского района, а в июле 1957 г. — Закаменским межрайонным прокурором. На этих должностях Б. Ц. Цыденжапов показал незаурядные организаторские способности, здесь ярко проявились его талант руководителя, умение требовать неукоснительного исполнения законов, дисциплины, нравственных критериев. За требовательность к себе, принципиальное и справедливое отношение к людям, профессионализм, он заслужил непрекращаемый авторитет в коллективе прокуратуры, правоохранительных, советских и партийных органов.

В 1961 г. бюро Бурятского обкома КПСС рекомендовало ЦК КПСС и Генеральному прокурору СССР Р. А. Руденко его кандидатуру на должность прокурора республики — Бадмацырену Цыбиковичу было всего 33 года. И не ошиблись... На этой должности

Цыденжапов беспрерывно проработал пять конституционных сроков — 25 лет. Это был беспрецедентный и единственный в СССР случай.

За годы работы на посту прокурора республики он избирался депутатом Верховного Совета БурАССР шести созывов (1963–1989), членом Бурятского обкома КПСС.

В 1973 г. Бадмацырен Цыбикович успешно защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности «Государственное право».

Под руководством Б. Ц. Цыденжапова активизировался «общий надзор» за точным исполнением законов, велась бескомпромиссная борьба с преступностью, нарушениями государственной и трудовой дисциплины, хищениями и злоупотреблениями. На протяжении многих лет раскрываемость умышленных преступлений была самая высокая в стране.

Раскрытие убийств и других тяжких преступлений обеспечивалось профессиональным мастерством следователей, сотрудников уголовного розыска, четкой координацией их деятельности прокурорами районов, руководителями МВД и прокуратуры республики, в отдельных случаях на место происшествия выезжал лично Б. Ц. Цыденжапов. Умело применялись возможности криминалистической техники и других экспертных учреждений. Положительный опыт работы прокуратуры Бурятии неоднократно обобщался и распространялся прокуратурой СССР и РСФСР. В Улан-Удэ проводились зональные совещания и семинары по различным направлениям прокурорской деятельности с участием руководящих работников прокуратуры СССР и РСФСР, прокуратур областей и республик. В работе этих конференций и семинаров принимали участие заместители Генерального прокурора СССР О. В. Сорока, А. С. Побезимов, заместитель прокурора РСФСР, впоследствии Генеральный прокурор СССР Н. С. Трубин и многие другие руководители.

Высокие результаты в организации следственной работы и в других отраслях прокурорского надзора достигались благодаря подготовке кадров, умелому подбору и расстановке следователей, прокуроров районов, начальников отделов, заместителей, ответственному отношению их к исполнению своих обязанностей, постоянному повышению знаний, обмену опытом работы и должной работе с ними со стороны прокурора республики. Б. Ц. Цыденжаповым подготовлено несколько поколений прокурорских работников. Под его

руководством прошло становление прокурора республики, сменившего его — А. Ф. Покацкого, заместителей прокурора республики — И. И. Фортуну, М. М. Гершевича, В. С. Цыганкова, В. Г. Петрова, В. А. Фалилеева и многих других работников прокуратуры Бурятии. Ученики Б. Ц. Цыденжапова — И. И. Фортуна работал прокурором Читинской области, М. М. Гершевич — с 2007 г. работает Председателем Народного Хурала (парламента) Республики Бурятия, В. А. Фалилеев ныне работает прокурором Забайкальского края, В. Г. Петров с 2006 г. работает прокурором Республики Бурятия. Прокурор республики В. Г. Петров продолжает славные традиции прокуратуры Бурятии. В 2011 г. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка провел зональное совещание прокуроров Сибири и Дальнего Востока. Поскольку прокуратура Бурятии по своим показателям работы занимает одно из ведущих мест в системе прокурорских органов Российской Федерации, он вручил В. Г. Петрову государственную награду «Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации». В. Г. Петров в числе первых удостоен этой награды Указом Президента Российской Федерации. В последние годы прокуратура Бурятии кардинально улучшает материально-техническую базу, более чем в половине районов республики введены новые здания районных прокуратур, на берегу Байкала построено здание учебной базы, возводится пристрой к зданию прокуратуры республики.

В период реформ 60-х гг. XX в. в стране необоснованно были закрыты вузы по подготовке юристов. Правоохранительные органы испытывали большие трудности в комплектовании кадров. Понимая, что уровень профессиональной подготовки зависит от качества юридического образования, по договоренности с руководством Свердловского юридического института (ректор Д. Д. Остапенко), при поддержке Генерального прокурора СССР Р. А. Руденко Б. Ц. Цыденжапов организовал обучение молодых кадров в Свердловском юридическом институте — одном из трех существовавших тогда в СССР юридических вузов. Прокуратура республики проводила отбор абитуриентов. В течение четырех лет было зачислено более 100 человек. Они успешно окончили институт, многие работали и работают в органах прокуратуры, в других правоохранительных органах. Это Генеральный прокурор РФ (1995–1999), доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ Ю. И. Скуратов, заслужен-

ные юристы РФ О. В. Хышиктуев, И. В. Сотнич, Р. Р. Хоринова, А. П. Усов. Почетные работники прокуратуры А. С. Шаракшанэ, Г. Л. Аюшиев, С. И. Денисов, А. П. Спиридонов. В. Б. Бухадеева и др. А. С. Шаракшанэ награждена государственной наградой — медалью ордена «За заслуги перед Отечеством II степени». И поныне в этом вузе обучается молодежь из Бурятии. Были приняты меры по укреплению связей с Иркутским юридическим институтом (филиалом) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и юридическим факультетом Иркутского государственного университета. Многие выпускники этих вузов трудятся в органах прокуратуры республики.

Авторитет органов прокуратуры складывался из повседневной, кропотливой, конкретной работы каждого следователя, помощника, прокурора района и работников аппарата. Бадмацырен Цыбикович умело подбирал и верно расставлял кадры, был строг и требователен, но вместе с тем мог понять и поддержать. Большое внимание уделялось им условиям труда и отдыха подчиненных работников, обеспеченности жильем, что в те времена представляло большую сложность. В 1970 г. благодаря настойчивым усилиям Цыденжапова были построены здание прокуратуры республики, гаражное помещение. В конце 70-х гг. на берегу озера Байкал пущена в строй база отдыха «Култушная».

Цыденжапов часто бывал в районах, встречался с их руководителями, с трудовыми коллективами предприятий, колхозов и совхозов, правоохранительных органов. Регулярно выступал с докладами и сообщениями о состоянии законности и борьбы с преступностью на партийно-советских активах, сессиях и других общественно-политических мероприятиях, постоянно информировал областной комитет партии. Верховный Совет и Совет Министров Бурятской АССР о состоянии правопорядка, поддерживал тесные связи с профсоюзными и другими общественными организациями. Б. Ц. Цыденжапов считал, что постоянное информирование населения, государственных и общественных организаций о работе прокуратуры имеет большое значение. Он требовал от прокуроров принимать профессионально верные, справедливые и своевременные решения по обращениям граждан, уголовным и гражданским делам. Это повышало авторитет прокуратуры, особенно по фактам правонарушений, имевшим большой общественный резонанс. Постоянно оказывал помощь и поддержку прокурорам районов.

Многие сотрудники прокуратуры Бурятии, работавшие под руководством Б. Д. Цыденжапова, были выдвинуты на руководящие должности в правоохранительные органы республики: в министры юстиции республики — П. Т. Медведев, Р. Д. Нимаев, Ю. Б. Цыренжапов, в заместители председателя Верховного суда — Р. К. Старикова, С. Ж. Аржигаров.

После 25 лет работы прокурором республики Бадмацырен Цыбикович ушел на заслуженный отдых. Защитивший в 1973 г. кандидатскую диссертацию, но не занимавшийся преподавательской деятельностью, Бадмацырен Цыбикович в 1988 г. принял предложение ректора Бурятского государственного педагогического института имени Д. Банзарова (ныне Бурятский государственный университет) перейти на преподавательскую работу. А когда ректор БГУ Степан Владимирович Калмыков проявил инициативу по открытию юридического отделения при историческом факультете, Цыденжапов поддержал его. Кому, как не ему, была хорошо известна нехватка юристов в республике. Вместе с С. В. Калмыковым и Ю. И. Скуратовым он принимал непосредственное участие в открытии нового отделения, а затем и факультета.

Подготовка юристов, которой он уделял большое значение в бытность прокурором республики, стала для него вторым призванием.

Б. Ц. Цыденжапов занимал должности доцента, заведующего кафедрой правоведения БГУ, заведующего кафедрой уголовного права и гражданского права юридического факультета БГУ, заведующего кафедрой уголовного права и процесса юридического факультета БГУ.

Пользуясь большим авторитетом и уважением не только в республике, но и в Российской Федерации, Б. Ц. Цыденжапов сыграл неоценимую роль в деле учреждения и развития в Республике Бурятия юридического факультета Бурятского государственного университета. Прежде всего, это подбор и расстановка преподавательских кадров, направление в аспирантуру перспективных молодых специалистов, организация учебного процесса, подготовка и формирование библиотечной и компьютерной базы, открытие филиала БГУ в Улан-Баторе (Монголия). Выпускники факультета трудятся не только в Бурятии, но и в других регионах России: Якутии, Забайкальском крае, Иркутской области, в регионах Дальнего Востока и Сибири. В органах прокуратуры Бурятии работают более 100 вы-

пускников факультета, пятеро из них прокуроры районов: Б. С. Иванов — прокурор Иволгинского района, Б. Н. Баторов — прокурор Баргузинского района, А. Е. Гусяков — прокурор Тарбагатайского района, А. В. Раднаев — прокурор Кижингинского района, Д. Ц. Хобраков — прокурор Октябрьского района г. Улан-Удэ; А. С. Чмелев — начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, Г. Н. Ковалева — заместитель прокурора республики.

После образования юридического факультета Бурятского государственного университета более 30 преподавателей защитили кандидатские диссертации, трое — докторские, десятки обучаются в аспирантуре. В подготовке защиты научных работ принимал активное участие Б. Ц. Цыденжапов — в качестве научного консультанта, оказывая организационную и методическую помощь. Бадмацырен Цыбикович оппонировал две докторские диссертации и более двух десятков кандидатских. Среди соискателей ученых степеней были и видные юристы Монголии: Жарантайн Авхиа — Государственный прокурор МНР, Галдангийн Совд — Председатель Конституционного суда Монголии. Б. Ц. Цыденжапов поддерживал тесные связи с Государственной прокуратурой Монголии, обменивался опытом работы, оказывал организационно-правовую помощь, по его поручению в 1978 г. я учился два месяца вместе с группой руководящих работников прокуратуры Монголии в Высших курсах Прокуратуры СССР в г. Москва в качестве переводчика, поскольку работал тогда прокурором приграничного с Монголией Кяхтинского района.

Б. Ц. Цыденжапов являлся одним из организаторов и активных участников ряда республиканских и межрегиональных научно-практических конференций, состоявшихся в г. Улан-Удэ: в мае 2000 г. проведена республиканская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы укрепления законности и правопорядка на современном этапе»; в июне 2001 г. — межрегиональная научно-практическая конференция «Законодательство субъектов Российской Федерации: опыт, проблемы, обеспечение единого правового пространства в стране»; в апреле 2002 г. — республиканская научно-практическая конференция «Судебно-правовая реформа и проблемы реализации новых законодательных актов»; в апреле 2003 г. — республиканская научно-практическая конференция «Новое про-

цессуальное законодательство Российской Федерации: уголовное, гражданское и арбитражное. Практика и проблемы применения»; в апреле 2004 г. — межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России».

В течение ряда лет Б. Ц. Цыденжапов возглавлял Методический совет юридических вузов, расположенных в г. Улан-Удэ, проводил большую работу по координации и обмену опытом научной и учебно-методической деятельности.

Студенческая молодежь республики знала Б. Ц. Цыденжапова как прекрасного лектора, читавшего курсы на высоком научном и методическом уровне. Его лекции содержали не только теоретический, но и значительный воспитательный потенциал, практическую направленность. Бадмацырен Цыбикович неоднократно проводил учебные занятия в Улан-Баторском филиале Бурятского государственного университета и по специальному приглашению в Юридическом университете «Их Засаг» (Монголия).

Б. Ц. Цыденжаповым опубликовано 90 научных и учебно-методических работ, в том числе 3 монографии. Основное направление его научной деятельности — вопросы укрепления законности, профилактики и борьбы с преступностью, совершенствования деятельности прокуратуры и других правоохранительных органов. В числе работ, вышедших в последние годы, следует отметить подготовленные им учебно-методические пособия «Прокурорский надзор» (Улан-Удэ, 1999), «Правоохранительные органы Российской Федерации» (Улан-Удэ, 2001), «Программа и методические указания по организации и прохождению ознакомительной, производственной и преддипломной практики студентов юридического факультета» (Улан-Удэ, 2002), а также впервые изданный под его редакцией в республике уникальный справочник «Современные юристы Бурятии: кто есть кто в юридической практике и науке» (Улан-Удэ, 2003).

За добросовестный труд, активное участие в общественной жизни Б. Ц. Цыденжапову были присвоены почетные звания «Заслуженный юрист РСФСР», «Заслуженный юрист Бурятской АССР»; он награжден двумя орденами «Знак Почета», орденом Дружбы народов, орденом Почета, десятью медалями; нагрудными знаками «Почетный работник прокуратуры СССР», «Почетный работник прокуратуры Монголии».

Я благодарен судьбе, что оказался в числе тех, кого он своими напутственными словами в 1970 г. направлял на учебу в Свердловский юридический институт, в 1974 г. встречал нас и направлял работать следователями в районные прокуратуры. Меня направил работать следователем в прокуратуру Железнодорожного района г. Улан-Удэ, где я проработал до 1976 г. В январе 1977 г. он, вызвав меня и С. И. Денисова, сказал: «Немного научились дела расследовать, теперь будете работать в впервые создаваемом отделении по надзору за следствием и дознанием в органах МВД, осуществлять надзор и заодно помогать следователям органов милиции раскрывать и расследовать уголовные дела по тяжким преступлениям». По его поручению ездил в командировки в районы республики для проверки жалоб, поступавших в советско-партийные органы на незаконные действия органов милиции. Вспоминается ряд случаев. Из редакции газеты «Правда» прокурору республики поступила жалоба одной гражданки из г. Бабушкин Кабанского района о волоките с проверкой по избиению одного гражданина. Съездив на место, я за два дня расследовал данный факт, уголовное дело для дальнейшего расследования направил в ОВД Кабанского района. Подготовив проект письма за подписью прокурора республики, я зашел к Б. Ц. Цыденжапову для подписи. Однако он наполовину письмо перечеркнул, вернув, сказал, «Переделай, неправильно подготовлено, такие письма в газету «Правда» (это был орган ЦК КПСС) не пишут». В общем, я письмо подписал с третьего захода. Когда Бадмацырен Цыбикович письмо подписал, то сказал: «Учись грамотно писать документы». В том, что сегодня я немного научился писать статьи, это заслуга Бадмацырена Цыбиковича.

По одной жалобе на сотрудника милиции о том, что он избил гражданина после задержания, ездил в г. Гусиноозерск. На месте возбудил уголовное дело, расследовал и передал дело для дальнейшего расследования в Гусиноозерскую межрайонную прокуратуру. Также готовил ответ за подписью прокурора республики в обком КПСС.

Как-то летом 1977 г. Борис Цыбикович вызвал меня и сказал, что он хочет направить ходатайство прокурору РСФСР о назначении меня прокурором Кяхтинского района, как я на это смотрю, согласен или нет. Я ответил, что согласен. Тогда он сказал: «Ответ дашь завтра, посоветуйся дома с супругой». С сентября 1977 г. по июль

1983 г. я работал прокурором Кяхтинского района. За это время прокурор республики несколько раз оказывал мне помощь и поддержку в решении вопросов прокурорского надзора, несмотря на жалобы ряда руководителей района. Как-то в мае 1983 г. Бадмацырен Цыбикович позвонил мне и сказал, чтобы я завтра утром был у него, я не знал, по какому поводу меня вызывают. Утром он сказал: «Сейчас пойдем в обком КПСС, к заведующему отделом административных органов К. А. Калашникову, скажем, что прокуратура рекомендует тебя в этот отдел инструктором». Помню, что в этот же день я с К. А. Калашниковым был на приеме у первого секретаря обкома КПСС А. У. Модогоева. получив добро, уехал в Кяхту и примерно в начале июля перешел на работу в обком КПСС.

С 1987 по 1999 г. я работал заместителем прокурора республики, Бадмацырен Цыбикович работал в те годы несколько лет старшим помощником прокурора республики по рассмотрению жалоб граждан, потом перешел на постоянную работу на юридический факультета Бурятского государственного университета. В марте 1999 г. Народный Хурал Республики Бурятия по представлению Президента Республики Бурятия избрал меня Председателем Конституционного суда Республики Бурятия. Уже осенью этого года по предложению Б. Ц. Цыденжапова я стал преподавателем юридического факультета БГУ, начал читать лекции и проводить занятия по конституционному праву зарубежных стран. Через некоторое время Бадмацырен Цыбикович предложил мне поступить в заочную аспирантуру Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, что я и сделал. Аспирантуру закончил в 2005 г. с защитой диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Научным руководителем был доктор юридических наук, профессор И. Н. Барциц. Одним из официальных оппонентов, давших положительный отзыв на диссертационное исследование, был известный в стране и за ее пределами ученый, доктор юридических наук, профессор Б. А. Страшун, автор четырехтомного учебника по конституционному праву зарубежных стран.

Как видите, Бадмацырен Цыбикович принимал самое непосредственное участие в моей судьбе, начиная с поступления в вуз и до совместной работы на ниве преподавательской деятельности. Я в этом не одинок, Бадмацырен Цыбикович таким же образом напри-

вил на учебу, принял на работу, научил азам следственной, прокурорской, преподавательской деятельности десятки учеников, в стенах юридического факультета подготовил сотни выпускников, которые сегодня добросовестно трудятся в органах прокуратуры и других правоохранительных органах, судах, органах государственной власти и местного самоуправления. Мы бесконечно благодарны ему, гордимся тем, что он был нашим учителем, наставником и стараемся не уронить честь ученика Бадмацырена Цыбиковича Цыденжапова.

Статья опубликована в сборнике «Криминологические чтения: материалы X Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти профессора Бадмацырена Цыбиковича Цыденжапова». Улан-Удэ, 2014.

О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАЩИТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

Недавно Президент России В. В. Путин, выступая перед руководителями исполнительных и законодательных органов субъектов Российской Федерации и крупных городов, дал наказ «ни в коем случае нельзя прекращать создание комфортной среды для малого и среднего бизнеса».

Чуть ранее Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев, выступая с программной речью на Гайдаровском форуме, выдвинул ряд тезисов:

– «пока, надо признаться, мы достаточно мало сделали, чтобы общество осознало, что его успехи, его возможности напрямую зависят от свободы предпринимательства и успехов бизнесмена;

– мы не будем ограничивать свободу предпринимательства, у нас и так хватает ограничений, которые, наоборот, нужно снимать. У власти есть понимание, что бизнесу нужна большая свобода, чем та, которую он имеет сейчас, и государству в одиночку, без бизнеса, не изменить модель экономического развития;

– наша цель — раскрепостить предпринимательскую инициативу, снизить избыточное административное и правоохранительное давление, сделать юридическую защиту действительно настоящей защитой. Примеров того, как у нас все работает, немало. Приведу лишь в качестве одного из примеров то, что даже статья уголовного законодательства о воспрепятствовании законной предпринимательской деятельности у нас не применяется, поэтому мы выстраиваем более предсказуемую систему регулирования, особенно контрольно-надзорную. Правительству предстоит внести изменения в законодательство, которыми предусматривается проведение амнистии капиталов, введение четырехлетнего моратория на изменение условий налогообложения, трехлетний запрет на проведение контрольных и надзорных мероприятий в отношении малого бизнеса при определенных условиях и ряд других мероприятий. Сейчас мы над этим работаем».

Видимо, действительно много препон и противоречий в правовом регулировании предпринимательской деятельности в нашей стране, да и в субъектах Российской Федерации, хотя в Конститу-

ции России (п. 1 ст. 34), Конституции Республики Бурятия (п. 1 ст. 32) закреплено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Известный ученый-экономист Евгений Ясин в своей статье «Проценты и рубли» в «Российской газете» объясняет такое положение тем, что «конфликт между бизнесом и бюрократией, начавшийся в 1997 г., в 2003 г. завершился победой бюрократии и снижением деловой активности». По его расчету, российский бизнес работает в лучшем случае вполтину своих возможностей. Он не старается как можно больше и эффективнее вкладывать в российскую экономику. Заставить бизнес изменить свое поведение не получится. Словам веры мало — от власти ждут действий.

Выводы Евгения Ясина подтверждаются недавно опубликованными итогами масштабного социологического исследования. По его данным, «франтье, которые сдают в аренду собственность и имущество, или получают проценты по вкладам, в России очень мало — всего 4%. Собственный бизнес открыли и того меньше — трое из каждых ста граждан».

Не лучше с реализацией права на частную собственность (в том числе, на землю) и ее наследование (ст. 35, 36 Конституции Российской Федерации, ст. 33, 3 Конституции Республики Бурятия). По данным социологического исследования (РГ от 30.01.2015) «за свободный рынок и частную собственность респонденты выступали гораздо реже», больше половины сельских жителей России не имеют сейчас никакого подсобного хозяйства, используют его только треть (32%), причем не для продажи, а сугубо «для пропитания». По данным Минэкономики России на 01.01.2015 г. только 6,9% земли в стране находится в частной собственности граждан (РГ от 16.01.2015).

Может, положение улучшится в этом году и в дальнейшем, поскольку в стране начнется новый этап земельной реформы. Вводится другой порядок приобретения муниципальных земельных участков, землю можно будет прикупить по цене многократно ниже рыночной. С 1 марта 2015 г. будет действовать новый порядок предоставления земельных участков гражданам, юридическим лицам и передачи государственной земли в муниципальную собственность. В оборот будет вовлечено большое количество новых участков, ко-

торые по требованию граждан муниципалитеты будут обязаны выставлять на торги, самое главное — впервые установлен исчерпывающий перечень случаев, когда власти вправе отказать гражданам в продаже земли.

В практике так сложилось, что, когда разъясняют положения Конституции Российской Федерации 1993 г., касаясь темы прав и свобод человека и гражданина, больше обращают внимание на политические права. Между тем, экономические права россиян также закреплены в Конституции. Действительно, комментарии политических прав и свобод превалируют, хотя экономические права наших граждан впервые в истории страны подробно трактуются именно в Конституции России 1993 г. А эти права имеют не меньшее значение, чем все остальные. Ведь к ним относятся: свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом экономической деятельности; право частной собственности на землю и имущество; свобода труда, выбора деятельности и профессии; право на возмещение вреда, нанесенного государственными органами. Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства — это свобода передвижения рабочей силы. Право на объединение дает возможность выбора разных организационно-правовых форм предпринимательской деятельности и образования различных предпринимательских структур. А право на защиту от монополизма и недобросовестной конкуренции предполагает свободу конкуренции. И это еще не весь перечень экономических прав.

Заявленные в Конституции России свободы предпринимательской деятельности на основе своего имущества и своих способностей — это экономическая база личной жизни людей. Статьи 34 и 35 Конституции Российской Федерации устанавливают, что каждый вправе иметь имущество, каждый вправе использовать свое имущество, никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда с соблюдением Гражданского кодекса, Гражданского процессуального кодекса и других законов. Эти нормы, как известно, распространяются не только на физических лиц, но и на организации всех форм собственности. Как мы знаем, в советские времена предпринимательская деятельность гражданину не разрешалась, поскольку она шла в разрез с принципом коллективного труда на предприятиях социалистической экономики. Были различия в пра-

вовом режиме собственности различных субъектов, при этом всегда приоритет отдавался социалистической собственно мизерной и законодательством жестко ограничивалась. Сейчас же все субъекты права собственности юридически равны перед законом и судом.

Иными словами, ныне действующая Конституция страны отразила смену разных эпох: отказ от монополии государства на собственность и на экономическую деятельность, утвердила равенство разных форм собственности, частную собственность на жилье, на землю и другое имущество. Самое главное, конечно, частную собственность на землю, которой у граждан не было длительное время — более 70 лет. Наверное, поэтому наши граждане еще до конца не осознали, что можно иметь в личной собственности землю, о чем свидетельствуют данные социологического исследования (всего 6,9% земли находятся в частной собственности граждан). Да и органы власти до сих пор мало внимания уделяли развитию малого и среднего бизнеса в стране, предпринимательской деятельности граждан, распространению частного подворья. Мы, юристы, тоже не сумели переломить ситуацию с должным разъяснением положений новой Конституции страны, закрепившей экономические права граждан, хотя в практике Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации рассматривались дела по защите экономических прав граждан.

Если ранее положения Конституций СССР и РСФСР не всегда исполнялись, то сейчас положение другое — создан специальный механизм контроля за соблюдением основного закона — Конституционный Суд России. Только за период 1995–2011 гг. Конституционный Суд Российской Федерации принял 315 постановлений, из них 227 — по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, в том числе в экономической сфере.

Вот несколько примеров: в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. указывается, что провозглашение Российской Федерации демократическим правовым государством, в котором гарантируются свободы экономической деятельности и утверждается право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, обязывает государство создавать наиболее благоприятные

условия для рыночной экономики как путем регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности. А в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2001 г. говорится, что Основной закон закрепляет базовые начала, которыми государство должно руководствоваться в сфере признания охраны имущественных прав граждан.

В Конституции Республики Бурятия в статьях 15, 16, 32, 34, 35, 38, 51 закреплены экономические права и свободы граждан Российской Федерации, проживающих в республике. Но все же было трудно вести свое дело, заниматься предпринимательской деятельностью, предприниматели часто жаловались на нарушение их прав. Они искали защиты в судах общей юрисдикции, в Арбитражном суде Республики Бурятия и в Конституционном суде Республики Бурятия. Конституционный суд республики рассматривал дела по жалобам граждан, если дело касалось нарушения экономических и социальных прав граждан, закрепленных Конституцией Республики Бурятия. А также разрешал споры между Правительством и Народным Хуралом (парламентом) Республики Бурятия, включая экономические вопросы.

Вот несколько примеров из практики Конституционного суда Республики Бурятия, Уставного суда Свердловской области, Конституционных судов Республик Карелия и Коми.

В 2000 г. Конституционный суд Республики Бурятия рассмотрел жалобу предпринимателя О. Б. Хомутова о нарушении его конституционных прав Указом Президента Республики Бурятия, вводящим лицензирование деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами. В ходе рассмотрения дела было установлено, что пункты 1, 2, 3, 4 этого Указа ограничивали право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, тем самым противоречили части 1 статьи 34 Конституции России и части 1 статьи 32 Конституции Бурятии. Поэтому они были признаны не соответствующими положениям Конституции Республики Бурятия и недействующими.

Постановление от 6 февраля 2001 г. по делу о несоответствии Уставу Свердловской области пункта 1 постановления Правительства Свердловской области от 30.12.1998 № 1332-П «О порядке ре-

ализации подпункта 2 пункта 1 статьи 9 Областного закона “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности”»).

Постановление от 30 декабря 1999 г. по делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области пункта 1 постановления главы города Екатеринбург от 13 августа 1998 г. № 624 «Об утверждении методики расчета арендной платы, устанавливаемой при передаче в пользование земельных участков на территории муниципального образования “город Екатеринбург”»).

Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 19 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности Закона Республики Карелия «О порядке вывоза круглого леса за пределы Республики Карелия», которым был признан не соответствующим Конституции Республики Карелия закон, вводящий пошлину за вывоз круглого леса за пределы Республики Карелия, лицензирование деятельности по его вывозу с территории Республики Карелия и санкцию за неисполнение Закона в виде штрафа.

Постановление Конституционного суда Республики Коми от 25 мая 2004 г. по делу о проверке конституционности Положения о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров всеми видами общественного транспорта на территории муниципального образования «город Ухта», кроме такси, утвержденного Решением Совета депутатов муниципального образования «город Ухта» от 17 декабря 2003 г. в связи с жалобой граждан В. П. Бонжукова, Д. А. Власова, Н. В. Рулева, Э. И. Черных, И. Г. Янчука. Оспариваемое Положение содержало обязательное предписание о допуске к перевозкам лишь лиц, победивших в конкурсе на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров. Такое предписание противоречило закрепленному Конституцией Республики Коми праву на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Практикой Европейского Суда по правам человека выработано довольно емкое понятие «имущество», которое получило широкое применение. В частности, в некоторых случаях Суд высказывал мнение о том, что термин «имущество» относится ко всем закрепленным правам, которые способен доказать заявитель. Сюда, несо-

мненно, включены такие активы частного права, не являющиеся физической собственностью, как акции и денежные требования, основанные на договоре или деликте. Право свободно пользоваться имуществом охватывает некоторые экономические требования, основанные на публичном праве, такие, как льготы, получаемые в соответствии с системами обязательного страхования, установленного законом, регулирующим вопросы социального обеспечения. При этом закрепленное в Конвенции экономическое право личности на имущество определяется как «право собственности» в широком смысле.

По мнению авторов научно-практического комментария к главе 2 Конституции Российской Федерации, претензии, относящиеся к публичному праву, но получающие значение претензий имущественного права, пользуются защитой, предусмотренной частями 2 и 3 статьи 35, только тогда, когда они относятся к «благоприобретенным» правам, т.е. к тем, которые не были предоставлены в одностороннем порядке законом, а связаны с определенным вкладом правомочного лица: были приобретены за определенный аванс или в результате выполнения определенного обязательства. В качестве благоприобретенных прав могут рассматриваться льготы в области социальной защиты.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин в своей вступительной статье к выходу 7-томного издания решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2010 г. отметил, что за годы работы (по состоянию на 2008 г.) через немногочисленные по своему составу (в основном от 3 до 7 человек) суды в сумме прошло более 4-х тысяч обращений (преимущественно жалоб граждан).

В конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации больше всех обращались граждане, особенно по социальным вопросам. Это подтверждается практикой работы Конституционного суда Республики Татарстан.

Наибольшую часть дел Конституционного суда Татарстана составляет судопроизводство по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод. Доля судебных постановлений по данной категории дел составляет более 80 процентов, вследствие чего защита основных прав и свобод человека и гражданина от действия неконституционных нормативных правовых актов является

одним из главных направлений деятельности Конституционного суда республики.

Как правило, данные дела затрагивают вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан в области социального обеспечения. Не случайно наиболее частыми заявителями в Конституционном суде республики выступают такие категории граждан, как пенсионеры, ветераны войны и тыла, бывшие несовершеннолетние узники фашизма, работники станций скорой медицинской помощи, малообеспеченные граждане, а также иные лица — получатели социальных льгот и пособий. Вместе с тем гарантии защиты конституционных прав и свобод распространяются не только на отдельных граждан, но и на их объединения.

Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в своей практической деятельности реально защищают не только политические, но и даже, в большей степени, экономические права граждан. Если бы конституционные (уставные) суды были во всех субъектах Российской Федерации, то десятки тысяч граждан получили бы защиту своих прав в этих судах. В связи с этим хотелось бы обратить внимание Президента Российской Федерации В. В. Путина — гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина на создание конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации, так же, как во всех субъектах России, по предложению Президентов Российской Федерации (В. В. Путин, Д. А. Медведев), появились Уполномоченные по правам человека, защите прав детей, предпринимателей и Общественные палаты.

Кроме того, мы полностью согласны с тезисом, что Конституционный суд Республики Татарстан (авангард конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации — прим. автора) при вынесении своих итоговых решений систематически опирается на правовые позиции, сформулированные в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Как свидетельствует статистика, Конституционный суд Татарстана почти в 80 процентах своих постановлений при формировании правовых позиций в той или иной мере использовал итоговые решения Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивая тем самым более глубокое влияние правовых позиций Конституционного Суда России на республиканскую правовую систему, согласованность региональ-

ных и федеральных правовых норм. Такая же примерно практика и у остальных конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Вследствие этого исполнение решений Конституционного суда Татарстана и конституционных (уставных) судов других субъектов Российской Федерации является одновременно реализацией правовых позиций Конституционного Суда России и тем самым способствует, с одной стороны — укреплению единого правового пространства в Российской Федерации, а с другой — обеспечению базового принципа построения Российского государства — принципа федерализма.

Если Конституционный Суд Российской Федерации за 1995–2011 гг. вынес 315 постановлений, из них 277 по защите прав и свобод граждан, то видно, какая немалая работа была проведена всего шестнадцатью конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации по укреплению единого правового пространства в стране.

Литература

1. Латухина К. Губернаторы на практике // Российская газета. 2015. 30 янв.
2. Медведев Д. В точке кризисов, но без страха // Российская газета. 2015. 15 янв.
3. Ясин Е. Проценты и рубли // Российская газета. 2014. 20 нояб.
4. Добрынина Е. Поверь, не бойся, не грусти // Российская газета. 2015. 30 янв.
5. Зубков И. Нескосные заборы // Российская газета. 2015. 16 янв.
6. Конституционный Суд Республики Бурятия: сборник официальных материалов. Улан-Удэ: Республиканская типография, 2007. С. 144–147.
7. Пантелеев В. Ю. Анализ постановлений Уставного суда Свердловской области, касающихся социально-экономических прав граждан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. [X]): сборник научных трудов. Казань: Фолиант, 2014.
8. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 1992–2008 гг.: в 7 томах / под общей редакцией М. В. Кротова. Санкт-Петербург, 2010. Т. 3. С. 280–282, 304–309.

9. Лейбо Ю. М., Толстомятенко Г. П., Экштайн К. А. Права и свободы человека и гражданина. Научно-практический комментарий к Главе Конституции Российской Федерации. Москва: Эком, 2000. С. 232.

10. Зорькин В. Д. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: результаты работы, проблемы, перспективы // Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 1992–2008 гг.: в 7 томах / под общей редакцией М. В. Кротова. Санкт-Петербург, 2010. Т. 1. С. 21–28.

11. Демидов В. Н. Вопросы реализации итоговых решений Конституционного суда Республики Татарстан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. 7): сборник научных трудов. Казань: Офсет-сервис, 2012. С. 229, 234.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2015.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИРОВЫХ СУДЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Как известно из истории, 4 ноября 1864 г. Александр II подписал 4 основных судебных устава — «Учреждение судебных мест», «Устав уголовного судопроизводства», «Устав гражданского судопроизводства», «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями». Так, в России впервые появились мировые судьи. Новые уставы предписывали:

- полное отделение судебной власти от административной;
- процессуальную независимость судей;
- единый суд для всех сословий (исключение — крестьянский суд по самым мелким делам);
- гласность судопроизводства;
- устный и состязательный характер судопроизводства;
- право сторон и подсудимых на защиту в суде, право на представление в суде корпоративным адвокатам;
- открытость для подсудимых всех доказательств, выдвигаемых против них.

То есть речь шла о вполне современных и глубоко демократических принципах ведения судопроизводства. Но не менее важно здесь и другое, а именно, — слова императора после подписания Уставов: «Рассмотрев сии проекты, мы находим, что они вполне соответствуют желанию Нашему утвердить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных Наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе Нашем то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние» [8].

Как сказал В. Д. Зорькин, судебная реформа наметила эти принципы, но далеко не реализовала [8]. Я думаю, что многие согласятся с его мнением. Всем известно, что в течение всего периода существования Советского Союза, мировых судей в нашей судебной системе не было. О необходимости новой судебной реформы было заявлено в конце 1980-х гг. В октябре 1991 г. законодательным органом РСФСР была одобрена Концепция судебной реформы, представленная президентом РСФСР. В Концепции было предложено возрождение мировой юстиции в стране. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» был принят 11 ноября 1998 г. и вступил в силу 17 декабря 1998 г.

Введение института мировых судей в РФ потребовало от регионального законодателя принятия специальных законов, регулирующих их статус. В Республике Бурятия в числе первых в стране, благодаря настойчивости председателя Верховного суда РБ (1989–2011 гг.) А. О. Хориноева, статус мировых судей был определен законом РБ от 24 августа 1999 г. № 240-11 «О мировых судьях в Республике Бурятия» [6].

Согласно ст. 1 закона РБ «О мировых судьях в Республике Бурятия» мировые судья являются судьями общей юрисдикции РБ и входят в единую судебную систему РФ. В соответствии с указом президента России должность мирового судьи отнесена к типовым государственным должностям субъектов Федерации. В соответствии с федеральными законами и законом РБ «О мировых судьях в Республике Бурятия» мировые судьи выносят решение от имени РФ. Мировой судья рассматривает в первой инстанции уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях, отнесенные к его компетенции. Особенности рассмотрения дел у мировых судей нашли свое выражение в процессуальных кодексах: ГПК РФ (ст. 23, гл. 11), УПК РФ (ст. 31, гл. 41) и КоАП РФ. В отличие от федеральных судей, мировые судьи назначаются на определенный судебный участок. Судебный участок представляет собой территориальную единицу, на которую распространяется юрисдикция мирового судьи. Число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в каждом из субъектов РФ с учетом предложений законодательных (представительных) органов субъектов РФ, согласованных с Верховным судом России, определены Федеральным законом от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» [3]. Так, в РБ определено 54 судебных участка. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами РБ.

Требования, предъявляемые к мировому судье, вытекают из положений ст. 119 Конституции РФ и аналогичны требованиям, предъявляемым к федеральным судьям, поскольку в силу п. 1 ст. 2 закона от 26.06.1992 г. № 3121-1 «О статусе судей в Российской Федерации», все судьи обладают единым правовым статусом. В соответствии с п. 1 ст. 5 и с п. 1 ст. 4 закона от 26.06.1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» судьями могут быть граждане,

достигшие возраста 25 лет, имеющие стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет и имеющие высшее юридическое образование [5].

Мировые судьи назначаются на должность тайным голосованием с использованием бюллетеней большинством от установленного числа депутатов Народного Хурала (парламента) РБ. Кандидатуры на должность мирового судьи вносятся председателем Верховного суда РБ при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей. Ранее, кандидатуры на должность мирового судьи представлял глава РБ, однако в 2014 г. в закон РБ «О мировых судьях в Республике Бурятия» были внесены изменения: эти полномочия были переданы председателю Верховного суда РБ. Таким образом, исполнительная власть РБ отказалась от этих полномочий. В тоже время мировые судьи являются судьями субъектов РФ, а потому они должны назначаться (избираться) исполнительной и законодательной ветвями власти субъекта РФ совместно.

Мировой судья, впервые назначенный на должность, приносит присягу в торжественной обстановке на съездах (конференциях) либо на собраниях судей. Присяга приносится судьей перед государственными флагами РФ и РБ. Мировой судья назначается на должность впервые на срок 3 года. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения на данную должность. При повторном и последующих назначениях мировой судья назначается сроком на 5 лет. Предельный возраст пребывания в должности мирового судьи — 70 лет.

В ст. 10.1 закона РБ «О мировых судьях в Республике Бурятия» определена профессиональная переподготовка и повышение квалификации мирового судьи. Мировой судья, впервые назначенный на должность, проходит профессиональную переподготовку в образовательных учреждениях, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации мировых судей, а также стажировку в суде с сохранением на этот период заработной платы [6].

Аппарат мирового судьи обеспечивает его работу. Структура и штатное расписание аппарата утверждается Правительством РБ. Положение об аппарате мирового судьи утверждается уполномоченным исполнительным органом государственной власти РБ в сфере организационного, материально-технического и финансового

обеспечения деятельности мировых судей, финансировании расходов на содержание аппарата мировых судей. Указом Президента РБ от 14.10.2011 г. № 239 с 1 ноября 2012 г. был образован новый исполнительный орган государственной власти республики — Управление по обеспечению деятельности мировых судей в Республике Бурятия [7].

Обеспечение заработной платы и социальных выплат мировым судьям в РБ осуществляется в соответствии с федеральным законодательством. Для исполнения положений ст. 84 Бюджетного кодекса РФ [1], п. 1 ст. 5 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» [2] финансирование мировых судей осуществляется судебным департаментом за счет средств федерального бюджета. Организационное, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности мировых судей, финансирование расходов на содержание аппарата мировых судей осуществляется из республиканского бюджета.

Как ранее было отмечено, в РБ определено 54 судебных участка, что, по нашему мнению, является недостаточным. Мировые судьи перегружены, в результате чего страдает качество рассмотрения дел, такая работа может повлечь к нарушению процессуальных сроков рассмотрения дел. Кроме того, большая нагрузка в некоторых участках, имеется разница по количеству рассматриваемых дел.

В 2013 г. мировыми судьями РБ рассмотрено:

- 4 423 уголовных дела (среднереспубликанская нагрузка составила 7,8 дел на 1 мирового судью в месяц);
- 103 143 гражданских дела (среднереспубликанская нагрузка — 182 дела на мирового судью в месяц);
- 37 123 административных дела (среднереспубликанская нагрузка — 65,4 дела на мирового судью в месяц).

Всего в 2013 г. мировыми судьями в РБ рассмотрено 144 692 дела (среднереспубликанская нагрузка на одного мирового судью составила 255 дел в месяц).

Рост общего количества рассмотренных мировыми судьями в РБ за 2013 г. дел по сравнению с 2012 г. составил 13, 1% (за 2012 г. было рассмотрено 125 794 дела). При этом произошел значительный рост числа рассмотренных уголовных и гражданских дел. Так, количество рассмотренных уголовных дел выросло на 11, 3% (в 2012 г.

было рассмотрено 3 923 дела), количество рассмотренных гражданских дел выросло на 23% (в 2012 г. рассмотрено 79 373 дела) [9]. Такая же картина и в других субъектах РФ.

Очевидно, что запредельно высокая нагрузка на мировых судей уменьшает доверие граждан к работе мировых судей и в целом к судебной системе и тормозит судебную реформу.

Одной из причин неравномерного распределения судебных участков, по нашему мнению, является критерий численности населения от 15 до 23 тыс. человек, который определен в законе «О мировых судьях в Российской Федерации». Для того, чтобы увеличить количество судебных участков, Народный Хурал РБ как законодательный орган должен обратиться с законодательной инициативой в Государственную Думу, сначала согласовав проект закона с Верховным судом РФ. Данный вопрос мог быть разрешен более оперативно, если внести изменения в федеральное законодательство по снижению численности населения на 1 участок — если сегодня она составляет от 15 до 23 тыс. человек, то снизить ее хотя бы на цифру от 10 до 20 тыс. населения. Так же при определении количества судебных участков необходимо учитывать категории рассматриваемых дел. Например, в Железнодорожном районе г. Улан-Удэ действует 7 судебных участков при численности населения 143 486 тыс. человек, в Советском районе г. Улан-Удэ при численности населения 81 480 тыс. человек действует 4 судебных участка, что по критерию численности населения является достаточным. Однако при создании участков не учитывалось, что на территории Советского района г. Улан-Удэ расположено множество административных учреждений, магазинов, торговых центров, кроме того, на территории Советского района г. Улан-Удэ расположено много жилых построек, в свое время самовольно возведенных, многие жители которых еще не зарегистрированы по месту жительства и обращаются в суды, и при этом суд не имеет права им отказать, что также значительно влияет на количество поступающих дел к мировым судьям.

Хотелось бы также сказать об отсутствии должного внимания со стороны администраций муниципальных образований к проблемам мировых судей, связанных с предоставлением помещений, нормальных бытовых условий, обеспечением связи. В решении этих проблем администрации муниципальных образований могли бы принимать более активное участие, так как это, прежде всего, каса-

ется граждан, проживающих на территории этих муниципальных образований.

В настоящее время внесены поправки в федеральные законы для улучшения деятельности мировых судей, однако принятый Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] слабо улучшает положение дел на судебных участках, так как, передавая часть дел другому судье, привлекая судью, находящегося в отставке к исполнению обязанности судьи, законодатель оставил без внимания деятельность аппарата мирового судьи, ведь деятельность мирового судьи напрямую зависит от качественной работы аппарата [10].

Кадровое обеспечение деятельности аппарата мировых судей имеет ряд недостатков. Общая штатная численность работников аппарата на начало 2014 г. г. составляла 261 единицы. Из них:

- 16 единиц — непосредственно аппарат Управления;
- 144 единицы — работники аппаратов мировых судей. Из них 26 единиц — помощники мировых судей, 54 единицы — секретари судебных участков, 54 единицы — секретари судебных заседаний, 10 единиц — специалисты 1-й категории (архивариусы).

- 101 единицы — работники, осуществляющие техническое обслуживание мировых судей, из которых 31 единица — сторожа, 29 единиц — уборщики служебных помещений, 41 единица — курьеры.

В 2013 г. на 27 единиц произведено сокращение количества сторожей, в связи с подключением судебных участков на автоматизированную систему охраны, а количество уборщиков увеличилось (на 2,5 единицы) и курьеров (на 3,5 единицы), в связи с приобретением нового помещения для судебных участков № 4, 5, 7 и 8 мировых судей Октябрьского района г. Улан-Удэ и увеличением объема работы.

За 2013 г. на основании п. 3 ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 79 от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», п. 3 ст. 77 и п. 2 ст. 81 Трудового кодекса РФ по Управлению по обеспечению деятельности мировых судей в РБ уволено 143 работника или 54,8% от общей штатной численности работников аппарата мировых судей республики (фактическая текущая), в том числе:

- 7 из 26 — помощников мировых судей (27% от их штатной численности);

- 30 из 54 — секретарей судебных участков (55,5%);
- 36 из 54 — секретарей судебных заседаний (66,6%);
- 4 из 10 — специалистов 1-го разряда (архивариусов) (40%);
- 33 из 41 — курьеров (80%);
- 9 из 31 — сторожей (29%);
- 24 из 29 — уборщиков (82%).

Общая текучесть кадров за 2013 г. по сравнению с 2012 г. фактически выросла на 10,9%.

В 2013 г. уволились по 5 госслужащих (помощники мировых судей, секретари судебных заседаний и судебных участков) с судебных участков № 1 Железнодорожного района и № 9 Октябрьского района г. Улан-Удэ, по 4 госслужащих с судебных участков Бичурского района республики и № 1 Октябрьского района г. Улан-Удэ, по 3 госслужащих с судебных участков № 2 Баргузинского района, № 2 Джидинского района, № 1 Заиграевского района, с судебного участка Муйского района республики, а также с судебных участков № 4 Железнодорожного района, № 4 Октябрьского района, № 1 Советского района г. Улан-Удэ.

Из числа уволенных государственных гражданских служащих 14 секретарей судебных заседаний и секретарей судебных участков перешли на службу в аппараты федеральных районных судов, 1 секретарь судебного участка и 1 помощник мирового судьи перешли на работу в аппарат Верховного суда республики и 1 помощник назначен мировым судьей судебного участка № 9 Октябрьского района г. Улан-Удэ [9].

Штатная численность государственных служащих аппарата мировых судей Советского района г. Улан-Удэ составляет 13 человек, из них: 4 единицы — помощники мировых судей, 4 единицы — секретари судебных участков, 4 единицы — секретари судебных заседаний, 1 единица — специалист 1 разряда (архивариус). В районных судах РБ работают отделы по уголовному и гражданскому судопроизводствам, и численность отделов составляет по 5 человек, а у мирового судьи работу канцелярии выполняет всего 1 человек при средней нагрузке 3 000 дел в год.

До настоящего времени в республике отсутствуют нормативы обеспечения мировых судей штатной численностью государственных гражданских служащих и обслуживающего персонала, что, безусловно, ведет к увеличению нагрузки на работников аппарата ми-

ровых судей, а как следствие, высокой текучести кадров на судебных участках. Так же нет должности администратора либо рабочего по обслуживанию здания, что неблагоприятно влияет на работу суда в целом.

Очень низкой по сравнению с зарплатой работников аппаратов исполнительных и законодательных органов государственной власти республики является заработная плата работников аппарата мировых судей. По закону РБ «О мировых судьях в Республике Бурятия» заработная плата аппарата мирового судьи осуществляется из республиканского бюджета. В настоящее время на судебных участках мировых судей РБ наблюдается большая текучесть кадров из-за большого объема работы и низкой заработной платы. Например, секретарь судебного участка в г. Улан-Удэ получает заработную плату в размере 15–16 тыс. р. в месяц при рассмотрении дел в среднем от 3 000 до 4 000 дел в год, тогда как секретарь судебного участка в районах республики получает такую же заработную плату при рассмотрении от 1 500 до 2 000 дел в год, при этом зарплата и премиальные не зависят от нагрузки. Органам государственной власти РБ необходимо урегулировать этот вопрос. При начислении заработной платы аппарату мировых судей надо учитывать количество и категории рассмотренных дел, как-то стимулировать труд работников аппаратов мировых судей путем начисления премий, в зависимости от проделанной работы, ныне же существует «уровниловка».

Давно уже назрел вопрос о повсеместном введении на всех судебных участках помощников мировых судей, в том числе во всех районах республики. Отрадно, что на судебных участках с наибольшей нагрузкой эти должности введены. Наличие помощника мирового судьи способно значительно разгрузить мировых судей, в дальнейшем являясь достойным резервом в замещении вакантных должностей мировых судей.

В настоящее время мировые судьи рассматривают примерно половину уголовных, три четверти гражданских и большую часть административных дел, приходящиеся на всех судей судов общей юрисдикции, причем количество дел, поступающих на рассмотрение мировому судье, стремительно возрастает.

Необходимо отметить, что еще в 2008 г. мировыми судьями Советского района г. Улан-Удэ было рассмотрено 139 уголовных дел и

5 649 гражданских дел, а в 2012 г. рассмотрено 313 уголовных дел и 7 995 гражданских дел, т. е. в 2008 г. если мировой судья рассматривал 3,3 уголовных и 135 гражданских дел в месяц, то в 2012 г. его нагрузка выросла до 7,5 уголовных и 190 гражданских дел в месяц, и это не считая рассмотренных дел об административных правонарушениях.

Нужно отметить, что устойчиво сохраняется тенденция роста поступления уголовных и гражданских дел и различных материалов. Таким образом, большинство мировых судей в РБ рассматривают в год свыше 3–4 тыс. дел, а примерно такая нагрузка и такие же проблемы у мировых судей других субъектов РФ.

Обобщая изложенные проблемы в обеспечении деятельности мировых судей в РБ, представляется необходимым:

- внести изменения в штатное расписание Управления по обеспечению деятельности мировых судей в РБ в части увеличения должностей помощников мировых судей в республике;

- внести изменения в Указ Президента РБ от 24.12.2007 г. № 738 «О совершенствовании оплаты труда государственных гражданских служащих Республики Бурятия» в части увеличения ежемесячного денежного вознаграждения государственным гражданским служащим РБ Управления по обеспечению деятельности мировых судей в РБ;

- организовать работу по подбору квалифицированных кадров, формированию кадрового резерва работников аппаратов мировых судей, а также систематическому обучению и повышению квалификации работников аппарата мировых судей в РБ;

- для решения проблемы роста поступления уголовных и гражданских дел и других материалов мы предлагаем следующие меры: выделение дополнительных судебных участков мировых судей путем снижения численности населения до 15 тыс. человек на один участок, разработка и применение упрощенных процедур в производстве мирового судьи, повышение уровня организационного и материально-технического обеспечения мировых судей.

Будучи президентом РФ, Д. А. Медведев в одном из своих выступлений затронул вопрос о проблемах в деятельности мировых судей и сказал, что необходимо изучить вопрос о взятии мировых судей, аппарата суда на полное финансовое обеспечение из федерального бюджета; сегодня заработная плата и социальные выплаты для мировых судей идут из федерального бюджета, а остальные расходы (на работников аппарата мировых судей, материально-

техническое обеспечение деятельности мировых судей) идут из бюджета субъекта РФ. Поскольку до 85% субъектов РФ находятся на дотации федерального бюджета, то финансирование деятельности мировых судей в стране идет не очень хорошо. Предложение Д. Медведева о переводе мировых судей на полное финансирование из федерального бюджета до сих пор не решается, так как этому сопротивляются некоторые крупные, самодостаточные регионы, мотивируя тем, что мировые судьи, согласно ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», являются судьями субъектов РФ.

В конце декабря 2014 г. глава государства подписал закон, повышающий оклады судьям, в том числе и мировым, однако работники аппаратов судов всех уровней опять остались без повышения заработной платы. За последние годы несколько раз улучшали материальное положение судей, а в отношении работников аппаратов судов все остается неизменным, хотя органы судебной власти неоднократно поднимали вопрос об улучшении их материального положения перед исполнительными и законодательными органами власти страны и субъектов РФ. Недавно Совет судей России рассмотрел и одобрил законопроект «О судебной службе Российской Федерации». Согласно законопроекту предлагается наделить специальным статусом сотрудников аппаратов судов, чтобы улучшить их социальные гарантии. Было бы хорошо, если бы Федеральное Собрание и глава государства поддержали данный законопроект. Надо отметить, что аппараты исполнительной и законодательной ветви власти и в России, и в субъектах РФ получают неплохие социальные гарантии и заработную плату.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

2. О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации: федер. закон от 08.01.1998 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

3. Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 29.12.1999 г. № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. Ч. 1, № 1. Ст. 1.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 04.03.2013 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 9. Ст. 872.

5. О статусе судей в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 26.06.1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

6. О мировых судьях в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 24.08.1999 г. № 240-П // Собрание законодательства Республики Бурятия. 1999. № 3.

7. Об образовании Управления по обеспечению деятельности мировых судей в Республике Бурятия: указ Президента Республики Бурятия от 14.10.2011 г. № 239 // Бурятия. 2011. № 191.

8. Зорькин В. Суд скорый, правый и равный для всех // Российская газета. 2014. № 220.

9. Доклад начальника Управления по обеспечению деятельности мировых судей в Республике Бурятия о проделанной работе за 2013 г. URL: http://bur.msudrf.ru/modules.php?name=info_court&id=10 (дата обращения: 07.07.2014).

10. Ниесов В. А., Петухов Н. А. Актуальность проекта межрегиональной целевой программы по созданию межвузовской системы информационно-методического обеспечения повышения квалификации мировых судей и работников аппаратов судов // Российское правосудие. 2011. № 2(58).

Статья опубликована в журнале «Вестник Бурятского государственного университета». Улан-Удэ, 2015. № 2-2.

**НОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗРЕШЕНИИ ВОПРОСОВ
О ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ
МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА (МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА)
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

Федеральный закон от 3 марта 1998 г. Российской Федерации ратифицировал Конвенцию о защите прав человека и основных свобод с изменениями, внесенными Протоколами к ней № 3, 5, 8 и дополнениями, содержащимися в Протоколе № 2, и Протоколы к ней № 1, 4, 7, 9 и 11, а также признал юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерации положений этих договорных актов.

В 2010 г. наша страна ратифицировала Протокол № 14, предусматривающий упрощение принятия решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Таким образом, Конвенция стала составной частью нашей правовой системы. Что касается Протокола № 6, Российская Федерация подписала, но не ратифицировала данный Протокол, касающийся отмены смертной казни в мирное время. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации в конце 2009 г. ввел мораторий на смертную казнь. Это было тяжелое решение, поскольку большинство граждан нашей страны выступают за сохранение смертной казни.

Немного статистики. На 31 декабря 2014 г. Европейским Судом по правам человека против России вынесено 1683 постановления [1], по годам это выглядит следующим образом:

2002 — 2 2009 — 219
2003 — 5 2010 — 206
2004 — 15 2011 — 133
2005 — 83 2012 — 134
2006 — 102 2013 — 129
2007 — 192 2014 — 218

В. Д. Зорькин в своей статье «Конституционный Суд России в европейском правовом поле» указал, что в последние 9 лет Конституционный Суд Российской Федерации более чем в 90 своих решениях сослался на Конвенцию и решения Европейского Суда [1].

Также В. Д. Зорькин в докладе на 13 Международном форуме по конституционному правосудию, состоявшемся 18–20 ноября 2010 г., заявлял, что в России надежно обеспечен пересмотр судебных решений по результатам решений Европейского Суда по правам человека [2].

Надо признать, что решения Европейского Суда по правам человека сыграли немалую роль в совершенствовании российского законодательства по всем отраслям право применения, укреплении законности, улучшении деятельности правоохранительных органов, судебной системы, в целом защите прав и свобод Российской Федерации.

Казалось, что за время участия России в Европейской конвенции по правам человека не будет случаев критики решений Конституционного Суда Российской Федерации со стороны Европейского Суда по правам человека. Однако мы ошибались. Первый звонок прозвенел в октябре 2010 г.

Ранее, 15 января 2009 г., Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении, принятом по жалобе гражданина Маркина, указал, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и, по общему правилу, не признающее такое право за военнослужащими-мужчинами (они могут воспользоваться лишь кратковременным отпуском), не нарушает положения Конституции о равенстве прав и свобод независимо от пола.

Европейский Суд по правам человека в своем Постановлении от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» пришел к выводу, что, «рассматриваемое российское законодательство не является совместимым с Конвенцией». Европейский Суд по правам человека не только присудил соответствующую компенсацию заявителю, но и рекомендовал нашей стране внести изменения в законодательство с целью положить конец дискриминации в отношении военнослужащих мужчин в том, что касается их прав на отпуск по уходу за ребенком.

Необходимо вспомнить о решении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека, принятом 17 мая 2010 г. Этим решением Европейский Суд признал правомерным осуждение судами Латвийской Республики гражданина Российской Федерации В. М. Кононова.

Этим самым Европейский Суд по правам человека приравнял военнослужащих стран антигитлеровской коалиции к военным преступникам, осужденным и Нюрнбергским, и другим трибуналами, тем самым положив начало ревизии итогов Второй мировой войны.

В 2012–2013 гг. были рассмотрены более десятка дел, из них наиболее заинтересовали два дела: это дело «Анчугов и Гладков против России», по этому делу Европейский Суд по правам человека признал, что закрепленное статьей 32, частью 3, Конституции Российской Федерации лишение активного избирательного права лиц, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, не соответствует требованиям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции; дело «Сабанчиева и другие против Российской Федерации», по этому делу Европейский Суд по правам человека подверг критике процедуру вынесения решения о невыдаче тел лиц, смерть которых наступила в результате пресечения террористической деятельности.

Затем 28 июля 2014 г. были опубликованы решения Гаагского международного арбитража по иску трех иностранных компаний — бывших акционеров «ЮКОСа» к России. По этим трем решениям с России было взыскано более 50 (пятидесяти) млрд. долларов.

31 июля 2014 г. — решение Европейского Суда по правам человека по делу бывших акционеров «ЮКОСа» против России. Европейский Суд по правам человека признал, что в отношении бывших акционеров «ЮКОСа» российскими властями было нарушено право собственности, и постановил выплатить им 1,8 млрд. евро в качестве компенсации.

30 июня 2015 г. Большая Палата Европейского Суда по правам человека вынесла постановление по делу «Хорошенко против России», в котором заявитель обжаловал ограничение нашим законодательством семейных свиданий для осужденных к пожизненному лишению свободы. Суд констатировал нарушение российским государством статьи 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (право на уважение частной и семейной жизни). Был сделан вывод о том, что заключенные должны пользоваться всеми основными правами и свободами, закрепленными в Конвенции, за исключением права на свободу и личную неприкосновенность. Были отмечены недостатки российского уголовно-исполнительного законодательства в части решения свиданий с пожизненно осужденными.

В октябре 2015 г. в Санкт-Петербурге проходила Международная конференция по теме «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции по правам человека» [2].

Согласно сообщению на конференции заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Татьяны Петровой, число жалоб в Европейский Суд по правам человека на Российскую Федерацию сокращается. Если в 2013 г. было подано свыше 12 тысяч обращений, то в 2014 г. — уже около 9 тысяч обращений, то есть на четверть меньше.

Также на конференции его участниками было отмечено, что в нашей стране исполняется до 95% решений Европейского Суда по правам человека, а оставшаяся часть имеет конституционные, экономические, культурные сложности [3].

В своей статье «Россия и Страсбург», вышедшей накануне конференции в «Российской газете», Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отмечает [3], что за последнее время судьи Европейского Суда по правам человека стали расширительно толковать ряд статей Конвенции. Например, при вынесении решения по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» судьи Европейского Суда высказали тезис «Конвенция — это живой инструмент, который должен толковаться в свете условий сегодняшнего дня». Никто, конечно, не возражает против того факта, что условия изменились, ведь прошло уже около 70 лет тексту Конвенции, но они толкуют сегодняшние условия применительно к своим решениям и какие из этого делают правоустанавливающие выводы:

– имеется отход Европейского Суда по правам человека от текстуальной трактовки Конвенции, порой переходящий в ее «дописывание», т.е. фактическое изменение ее предписаний; наблюдается стремление Европейского Суда по правам человека на автономное использование юридических терминов, не совпадающее по содержанию с их использованием в национальных правовых системах; предписывают государствам-ответчикам принятие дорогостоящих общегосударственных мер материального, в том числе и финансового характера;

– глубокое отступление от ранее заявленных правовых позиций, в том числе посредством «реинтерпретации» ранее вынесенных решений;

– все более частое использование Европейским Судом при обосновании своих решений юридической конструкции т.н. европейского консенсуса. Данная юридическая конструкция подразумевает, что «поскольку соответствующий вопрос уже решен большинством государств-членов Совета Европы — определенным образом, постольку государство не должно иметь возможностей действовать по-другому»;

– и наконец, политизация решений Европейского Суда, основанная на недостаточной или искаженной информированности состава суда о ситуации в государстве-ответчике и справедливости обвинений.

Эти элементы, усиливающиеся в практике Европейского Суда по правам человека, нередко создают коллизии конституционных судов и Европейского Суда относительно норм национального законодательства, примененных при рассмотрении конкретного дела.

В Генеральном докладе на XVI Конгрессе Конференции европейских конституционных судов 2014 г. [4] было отмечено, что расхождения наблюдаются, прежде всего, в случаях, когда учет европейской судебной практики невозможен в силу конституционного права.

Конституционные суды государств-членов Европейского Союза докладывают об отдельных примерах разногласий в судебной практике относительно основополагающих принципов, в частности, в отношении приоритета права Европейского Союза над национальной конституцией.

Суд Европейского Союза исходит из верховенства права Европейского Союза также и над конституциями государств-членов, в то время как конституционные суды, хотя и принимают принцип верховенства права Европейского Союза над обыкновенными национальными законами, но не над конституцией. В отличие от Суда Европейского Союза эти конституционные суды не принимают обширный приоритет права Европейского Союза над национальным конституционным правом.

Можно привести ряд примеров, как решают эти вопросы конкретно в других европейских странах. Возьмем, к примеру, федеративное государство, поскольку наше государство также федеративное, кроме того, Российская Федерация и Федеративная Республика Германия входят в одну правовую семью. Прежде всего нас интере-

сует решение Федерального Конституционного Суда Германии по делу Гергюлю [5].

Правовая позиция по этому делу гласит: «основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но он не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного, прежде всего, в германской конституции. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров, при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов».

Я солидарен с высказыванием В. Д. Зорькина — известного ученого, теоретика и практика, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, который, на мой взгляд, наиболее точно определил, с какого суда европейской страны брать пример, и при этом сказал, что «России, равно как и другим странам, надо опираться в своих дальнейших действиях именно на германский прецедент. И потому он конструктивен, поскольку опирается на конституционный принцип государственного суверенитета и принцип верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов государства, и потому никто никогда не посмеет назвать решения германского конституционного суда — одного из самых авторитетных и гибких конституционных судов в мире — оголтелым, экстремистским, архаичным, реакционным и так далее...» [6].

Конституционный Суд Российской Федерации летом 2015 г. по запросу депутатов Государственной Думы принял Постановление по вопросу о том, насколько будут обязательны для России решения Европейского Суда по правам человека, когда их исполнение будет идти вразрез с положением Конституции страны.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации, позволяющее не исполнять решение Европейского Суда по правам человека, стало предметом обсуждения ученых-специалистов в области международного права на Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективности имплементации Европейской конвенции по правам человека», прошедшей в Санкт-Петербурге.

В. Д. Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, отметил, что «решение не может быть исполнено,

если толкование Европейской конвенции о правах человека, предложенное Европейским Судом по правам человека, вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации. В этом случае имеется два варианта:

- или менять Конституцию;
- или обратиться в Конституционный Суд и спросить, что в этом случае следует предпринять.

Если мы живем в условиях не одного государства, а множества государств, мы должны учитывать, что национальный суверенитет, реализованный в Конституции, — это и есть самый надежный инструмент защиты прав человека», — подвел итоги дискуссии Валерий Зорькин [7].

Недавно «Российская газета» опубликовала подписанный Президентом важный закон. Он дает Конституционному Суду России право признавать невозможным исполнение в нашей стране решений международных судов, если они нарушают принцип верховенства российской Конституции.

Сам закон предусматривает два способа разрешения Конституционным Судом таких дел. Федеральный орган, защищающий интересы нашей страны по искам против нее в международных судах, вправе обратиться в КС с запросом о возможности исполнения решения по иску. Запрос может быть направлен только если федеральный орган установит, что решение суда основано на положениях международного договора, которое может предположительно привести к расхождению решения иностранного суда с Конституцией Российской Федерации. Такие дела КС может разрешать без слушаний — если сочтет, что вопрос можно разрешить на основании правовых позиций из его прежних постановлений. А еще президент или правительство могут обратиться в КС с запросом о толковании Конституции применительно к возможности исполнения решения межгосударственного органа [8].

Надо отметить, что принятие Постановления Конституционного суда Российской Федерации 14 июля 2015 г. по вопросу о том, что насколько обязательны для России решения Европейского Суда по правам человека в тех случаях, когда при исполнении их могут быть нарушены положения Конституции страны, неоднозначно воспринято среди ученых [9]. Между тем, глава Российского государства В. В. Путин одобрил решение Конституционного Суда Российской

Федерации, подписал и обнародовал поправки в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

«И весьма важная вещь — это решение законодателей России о праве Конституционного Суда принимать соответствующее решение по поводу деятельности Европейского Суда по правам человека в части, касающейся России, российского законодательства» — оценил Президент [10]. «Здесь мы ничего нового не придумали, многие европейские страны идут, по сути, по тому же пути», — сравнил он. «И очень приятно было услышать и узнать, что Вы провели встречу с коллегами из Европейского Суда по правам человека, конференцию», — заметил Путин.

Зорькин опроверг утверждения, что Россия противопоставила себя Европе. «Берется только так: Конституционный Суд пошел против Европы, перечеркнув все европейское», — посетовал он. Всем, кто утверждает подобное, можно привести в пример мнение генерального секретаря Совета Европы, который прислал благодарственное письмо. «Он сказал: мы поняли, что означает это постановление, и, таким образом, надеемся, что мост Страсбург — Конституционный Суд — это двустороннее движение», — пояснил председатель КС.

«Мы будем поступать не сгоряча, но если, конечно, наступит момент, когда возникнет проблема, мы будем решать ее, в том числе путем диалога. Так что я тут не вижу никакой проблемы, зря беспокоятся люди», — сказал Зорькин.

Ведь КС не может молчать, если Страсбургский суд принимает решение, «прямо идущее вразрез с Конституцией». «Но в этом нет ничего удивительного. Почему Германия может сказать, может сказать Италия, Великобритания, Франция. Как только сказала Россия — все, тут же сказали: закрыто движение в Страсбург, никакого Страсбурга нет, люди, отчаивайтесь», — заметил председатель КС [11].

Интересную практику об исполнении решений Европейского Суда по правам человека во Франции высказал Председатель ЕСПЧ в то время, Жан-Поль Коста, в своем докладе на XIII Международном форуме по конституционному правосудию, состоявшемся 18–20 ноября 2010 г. в Санкт-Петербурге. Он сказал, что «решения Европейского Суда неизбежно вызвали реакцию и у французских законодателей, и у судов. Для того чтобы подчиниться решению Страсбургского суда, в одних случаях вмешательство осуществляет

сам законодатель или исполнительная власть, в других — практику Европейского Суда учитывал непосредственно французский судья, модифицировавший собственную в соответствии со стандартами. Иногда в исправлении тех или иных нарушений функционирования системы участвовали и законодатели, и судьи. Это помогало избежать новых нарушений» [12].

После изложенного возникает резонный вопрос, почему Россия не может поступить так же, как и Германия, и Франция, если Европейский Суд по правам человека примет решение, противоречащее положениям нашей Конституции, тем более, после принятия нами своей Конституции на референдуме в 1993 г., эксперты из европейских стран отмечали, что Конституция Российской Федерации отвечает всем стандартам европейских ценностей, особенно по защите прав и свобод граждан. Поэтому я предложил бы решения Европейского Суда по правам человека, якобы противоречащие положениям Конституции нашей страны, пропускать через Конституционный Суд Российской Федерации. Если они действительно противоречат, допустим, например, они укажут нам ввести в стране однополые браки, то однозначно — отказать в исполнении этого решения, т.к. оно не только нарушает нашу Конституцию, но и противоречит всем нашим устоям жизни, духовности, истории, традиции и менталитету наших граждан.

По отдельным решениям Европейского Суда по правам человека, если они и противоречат положениям Конституции Российской Федерации, то Конституционный суд Российской Федерации может предложить внести поправки к Конституции или федеральное законодательство, если это решение лежит в русле европейских ценностей и принципов, которые нам надо внедрить в российскую правовую действительность. Например, по делу «Хорошенко против России», может, из гуманистических соображений внести изменения в уголовно-исполнительное законодательство и дать возможность пожизненно осужденным к лишению свободы чаще и подольше общаться с членами семьи, ведь они за свое содеянное получили эту меру наказания; может, нет необходимости так жестко регулировать вопросы их свиданий с семьей.

Литература

1. Статистические данные за 1998–2009 гг. // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 3; Статистические данные за 2010 год // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2; Цымбалова Я. Россия в ЕСПЧ: некоторые статистические данные за 2012 и 2013 гг. // Международное правосудие.
2. Зорькин В. Д. Конституционный суд России в европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. № 3.
3. Зорькин В. Д. Диалог Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ в контексте конституционного правопорядка // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.
4. Голубкова М. Вопросы понимания // Российская газета. 2015. 26 окт.
5. Голубкова М. Соответствуйте Конституции // Российская газета. 2015. 22 окт.
6. Грабенвартер К. Член Конституционного суда Австрийской Республики // Конституционное правосудие. 2014. № 6. С. 19.
7. Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.
8. Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.
9. Голубкова М. Вопросы понимания // Российская газета. 2015. 26 окт.
10. Козлова Н. Высшая юридическая сила // Российская газета. 2015. 16 дек.
11. Бланкенагель А., Левин И. В принципе нельзя, но можно!.. Конституционный суд РФ и дело об обязательности решений ЕСТЧ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 152.
12. Латухина К. Чрезвычайно важно // Российская газета. 2015. 16 дек.
13. Коста Ж.-П. Роль национальных властей, в частности, судебных, и будущее охраны прав человека в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 115.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории практики конституционного судопроизводства». Казань, 2016.

НОВЫЕ ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Суд Республики Бурятия (далее — КС Бурятии), одного из субъектов Российской Федерации, созданный в 1995 г., в период своей деятельности прилагал значительные усилия, чтобы статьи Конституции Республики Бурятия были реально действующими, а не декларативными, на деле защищал конституционные права и свободы граждан, закрепленные в гл. 2 (в статьях 15–59) Конституции Бурятии, повышал качество принимаемых нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, чтобы возрос уровень доверия к ним со стороны населения. Решения КС Бурятии способствовали претворению в жизнь общефедеральных конституционных принципов на уровне республики, таких как разделение властей, самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, четкое разграничение их полномочий, взаимный контроль, равенство всех перед законом и судом.

Несмотря на это исполнительный и законодательный органы Республики Бурятия после отставки Председателя КС Бурятии в феврале 2012 г. по достижении предельного возраста пребывания в должности судьи в соответствии с Законом Республики Бурятия от 25.10.1994 № 42-1 «О Конституционном Суде Республики Бурятия» (далее — Закон № 42-1) не приняли мер по избранию нового председателя суда. Двое оставшихся судей, не имея кворума, не могли рассматривать дела, доработав до окончания 5-летнего срока, на который были избраны (до апреля 2013 г.), перешли на другую работу. Народный Хурал (Парламент) Республики Бурятия 5 ноября 2013 г. приостановил действие Закона № 42-1 ввиду отсутствия источников финансирования, хотя бюджет КС Бурятии за все годы существования не превышал 0,03% от годового бюджета республики. Законом Республики Бурятия от 14.11.2013 № 92-V (далее — Закон № 92-V) с 1 января 2014 г. по 31 декабря 2016 г. было приостановлено функционирование КС Бурятии. Законом Республики Бурятия от 15.12.2014 № 879-V «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов

Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.». Закон № 92-V признан утратившим силу, и деятельность КС Бурятии приостановлена до 31 декабря 2017 г. За 2012–2013 гг. в СМИ Республики Бурятия были опубликованы ряд статей в защиту КС Бурятии. С. Белобородов замечает: «А вот что будет с самым действенным институтом защиты прав граждан, доказавшим свою эффективность на практике, — Конституционным Судом Бурятии — нам выяснить не удалось». В. Бадмаев утверждает: «Только Конституционный суд мог бы разрешить серьезные споры, касающиеся спорного продолжения полномочий Народного Хурала или, например, разрешить вопрос с полномочиями нынешнего мэра Улан-Удэ Александра Голкова», и указывает, что КС Бурятии — это, прежде всего, политический орган, следящий за исполнением Конституции Бурятии, по которой Бурятия — демократическое правовое государство. С утратой работоспособности этого института Конституция Бурятии превращается в пустую бумажку, а ее статьи становятся ни к чему не обязывающими пожеланиями из прошлого. А. Григорьев замечает: в республике были созданы институты уполномоченных по правам ребенка, по правам человека, Общественная палата, в целях экономии бюджетных средств, поэтому был предложен вариант смешанного состава судей, часть судей работает на постоянной основе, часть судей работает на сессионной основе на общественных началах (из числа преподавателей права, адвокатов, судей, находящихся в почетной отставке). Борьба за восстановление деятельности КС Бурятии продолжилась уже на официальном уровне, этим активно занимается Общественная палата Республики Бурятия, депутат Государственной Думы В. М. Мархаев в конце 2013 г. обратился с письмом к Президенту РФ В. В. Путину и получил письмо от начальника Государственно-правового управления Администрации Президента РФ, помощника Президента РФ Л. И. Брычевой. В 2005 г. она выступала в защиту Уставного суда Санкт-Петербурга и встала на защиту КС Бурятии. В своем письме она указала, что действие Закона № 42-I невозможно приостановить без ущерба для нормального функционирования КС Бурятии. При этом ни Конституция Бурятии, ни федеральное законодательство не предоставляют законодателю право приостанавливать деятельность действующих судов. Письмо было направлено Пол-

номочному представителю Президента РФ в Сибирском федеральном округе (ныне губернатор Красноярского края) В. А. Толоконскому для урегулирования ситуации.

К 2014 г. в СМИ республики продолжались выступления за возобновление деятельности КС Бурятии. В. Хониноев, председатель общественной организации «Правовая поддержка», отмечал: «Это не инструмент власти, это наш инструмент, инструмент народа». В. М. Мархаев утверждал: «Мы получили ответ из структуры Президента России о том, что шаги нашего Хурала неправильные». П. Дудин, председатель Комиссии по правам человека Общественной палаты Бурятии, указал: «В отличие от судов общей юрисдикции, конституционное правосудие не предполагает массового обращения. Оно имеет место там и тогда, где и когда имеется нарушение Конституции».

Вячеслав Наговицын, Глава Республики Бурятия, заметил, что работа КС Бурятии не упразднена, а приостановлена. При необходимости его работа может быть возобновлена. В. М. Мархаев вместе с помощником А. Эрдынеевым, аспирантом юридического факультета Бурятского государственного университета, подготовили запрос, собрали требуемые в соответствии со ст. 125 Конституции РФ подписи депутатов Государственной Думы и направили запрос в Конституционный Суд РФ.

Третьего марта 2015 г. было принято определение КС РФ № 421-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия “О республиканском бюджете на 2015 на плановый период 2016 и 2017 гг.”» (далее — Определение № 421-О), где были сформулированы ряд правовых позиций, которыми должны впредь руководствоваться исполнительные и законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во-первых, в Определении № 421-О указано, что закон о бюджете как особый нормативный правовой акт, предназначенный для обеспечения финансовой основы осуществления конституционных полномочий органов публичной власти, не может использоваться ни для изменения правового статуса конституционного (уставного)

суда субъекта Российской Федерации, его полномочий, порядка образования и деятельности, ни для приостановления и прекращения его деятельности. Если такое произошло, как это случилось в Бурятии, то это означает недопустимое вмешательство законодательной власти в функционирование институтов правосудия, нарушает установленные Конституцией РФ положения о разделении властей, о самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и о финансировании судов, которые должны обеспечивать независимое осуществление правосудия (статьи 10, 120, 124). Кроме того, КС РФ подчеркнул, что Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Закон № 1-ФКЗ) не предусматривает возможности приостановления деятельности каких-либо судов, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, КС РФ впервые огласил правовую позицию о том, что субъект Российской Федерации не лишен возможности — при наличии конституционно значимых оснований и посредством надлежащей конституционно-правовой (уставно-правовой) процедуры — решать вопрос о целесообразности дальнейшего функционирования учрежденного им конституционного (уставного) суда. При этом субъект Российской Федерации должен учитывать не только свои финансовые возможности, но и другие обстоятельства, характеризующие его потребности в органе конституционного контроля, эффективность его деятельности, включая число рассмотренных им обращений за определенный календарный период, возможность продолжения его работы на иных условиях. Что касается потребности в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, то КС РФ не осуществляет проверку конституционности муниципальных нормативных правовых актов. Согласно ч. 1 ст. 27 Закона № 1-ФКЗ конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации в случае его создания может рассматривать вопросы соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

В связи с этим мы полностью согласны с мнением профессора С. В. Нарутто о том, что муниципальные нормативные правовые акты занимают в системе правовых актов наибольший удельный вес, прежде всего в силу многочисленности субъектов нормотвор-

чества — более чем 24 тысяч муниципальных образований. И именно этого уровня нормативные акты, как правило, страдают серьезными дефектами и чаще всего оспариваются в судах по мотивам нарушения прав граждан и организаций, вторжения в «чужую» компетенцию, нарушения порядка принятия и опубликования акта и т. д. Поэтому значимость проверки муниципальных актов именно в конституционном (уставном) производстве субъектов Российской Федерации трудно переоценить.

В своем докладе, посвященном 20-летию Государственной Думы, С. Е. Нарышкин сказал, что Государственной Думой за этот период принято около 5 тысяч федеральных законов, примерно за этот же период законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации приняли десятки тысяч нормативных правовых актов, а органы местного самоуправления по стране — сотни тысяч. Если на федеральном уровне конституционный контроль осуществляется успешно, как это показал опыт и практика деятельности КС РФ, то на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления существующие конституционные (уставные) суды не могут пока обеспечивать своевременное устранение неконституционности нормативных правовых актов ввиду своей малочисленности. Из 85 субъектов только 17 закрепили соответствующие положения в своих основных законах, приняли законы о конституционных (уставных) судах, создали организационно-правовые основы их деятельности. Они, начиная с 1992 г. (первый суд — в Республике Дагестан, последний из созданных — в Республике Ингушетия в 2010 г.) вынесли на 1 июня 2012 г. 1451 решение, из них 749 постановлений.

В конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации больше всех обращались граждане, особенно по социальным вопросам. Это подтверждается практикой работы Конституционного Суда Республики Татарстан (далее — КС Татарстана). Наибольшую часть дел КС Татарстана составляет судопроизводство по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод. Доля судебных постановлений по данной категории дел составляет более 80%, вследствие чего защита основных прав и свобод человека и гражданина от действия неконституционных нормативных правовых актов является одним из главных направлений деятельности КС Татарстана.

Как правило, данные дела затрагивают вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан в области социального обеспечения. Не случайно наиболее частыми заявителями в КС Татарстана выступают такие категории граждан, как пенсионеры, ветераны войны и тыла, бывшие несовершеннолетние узники фашизма, работники станций скорой медицинской помощи, малообеспеченные граждане, а также иные лица — получатели социальных льгот и пособий. Вместе с тем гарантии защиты конституционных прав и свобод распространяются не только на отдельных граждан, но и на их объединения.

Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в своей практической деятельности реально защищают не только политические, но, и даже в большей степени, экономические права граждан. Если бы конституционные (уставные) суды были во всех субъектах Российской Федерации, то десятки тысяч граждан получили бы защиту своих прав в этих судах.

Кроме того, мы полностью согласны с тезисом, что КС Татарстана (авангард конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации) при вынесении своих итоговых решений систематически опирается на правовые позиции, сформулированные в решениях КС РФ. Как свидетельствует статистика, КС Татарстана почти в 80% своих постановлений при формировании правовых позиций в той или иной мере использовал итоговые решения КС РФ, обеспечивая тем самым более глубокое влияние правовых позиций КС РФ на республиканскую правовую систему, согласованность региональных и федеральных правовых норм. Такая же примерно практика и у остальных конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Вследствие этого исполнение решений КС Татарстана и конституционных (уставных) судов других субъектов Российской Федерации является одновременно реализацией правовых позиций КС РФ и тем самым способствует, с одной стороны, укреплению единого правового пространства в Российской Федерации, а с другой стороны, обеспечению базового принципа построения Российского государства — принципа федерализма.

Если КС РФ за 1995–2011 гг. вынес 315 постановлений, из них 227 по защите прав и свобод граждан, то можно констатировать, что немалая работа была проведена всего 17 конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации по защите прав и

свобод граждан России, проживающих на территории их субъектов, и по укреплению единого конституционно-правового пространства страны.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание Президента РФ В. В. Путина — гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина — на создание конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации, так же, как во всех субъектах России, по предложению президентов Российской Федерации (В. В. Путина и Д. А. Медведева) появились уполномоченные по правам человека, защите прав детей, предпринимателей и общественные палаты.

В Определении № 421-О сформулированы выводы о возможности продолжения работы КС Бурятии и, соответственно, конституционных (уставных) судов всех субъектов Российской Федерации на иных условиях. Что имелось в виду под деятельностью органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации на иных условиях? Может, речь идет о составе суда, где часть судей работает на постоянной профессиональной основе, а часть судей — на непостоянной основе. Об этом ранее писали статьи и вносили свои предложения С. А. Авакьян, В. А. Кряжков и В. В. Кровельщикова. Кроме того, Председатель КС РФ В. Д. Зорькин в своей вступительной статье к выходу 7-томного издания решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2010 г. отметил, что региональные органы конституционной юстиции, по всей видимости, еще не в полной мере раскрыли свой потенциал. Региональному законодателю, очевидно, следует задуматься над оптимизацией порядка формирования и деятельности конституционных (уставных) судов, включая совершенствование перечня их полномочий. По существу, снятие проблемы конкуренции компетенции судов общей и арбитражной юрисдикции, с одной стороны, и региональных конституционных (уставных) судов, с другой стороны, может быть осуществлено посредством превращения последних в своеобразные аналитические, научно-методические центры теории и практики регионального конституционализма, где на основании обобщения проблем регионального законодательства формировались бы предложения по его совершенствованию, исключению противоречивости нормативно-правового материала, а также устранению дефектов в сфере правоприменения. По всей видимо-

сти, указанному направлению развития этих органов не противоречила бы передача им такой функции, как предварительный нормоконтроль.

Судья КС РФ Г. А. Жилин поддержал предложения о необходимости принятия специального федерального закона, целостно определяющего правовые основы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в котором были бы аккумулированы в том числе и соответствующие правовые позиции КС РФ [15]. В таком законе могли бы быть предусмотрены и нормы, направленные на оптимизацию условий по созданию в регионах органов конституционной судебной юрисдикции.

В частности, Закон № 1-ФКЗ и Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее — Закон № 3132-1) положения об осуществлении судьями правосудия и исполнении ими своих обязанностей на профессиональной основе распространяют и на судей конституционных (уставных) судов, не предоставляя права субъектам Российской Федерации отступать от этих универсальных правил в зависимости от специфики регионов. В то же время федеральный законодатель в исключение из общих правил мог бы предусмотреть возможность функционирования в регионах конституционных (уставных) судов, состоящих полностью или частично из судей, выполняющих свои обязанности на непрофессиональной основе. Такое регулирование, предусматривающее возможность введения дополнительной формы участия граждан в отправлении правосудия (наряду с присяжными и арбитражными заседателями), способствовало бы и реализации соответствующего положения ч. 5 ст. 32 Конституции РФ [7].

Если бы эти предложения воплотились в жизнь, то конституционные (уставные) суды были бы созданы во всех субъектах Российской Федерации, и сама по себе отпала бы одна из главных причин отказа в создании суда — нехватка финансовых средств. Что касается Республики Бурятия, то в сентябре 2015 г. Народный Хурал (парламент) Республики Бурятия отменил принятый им Закон № 42-1, т. е. исполнил Определение № 421-О. Теперь обсуждается вопрос о формировании нового состава суда. В целях экономии бюджетных средств имеются предложения об избрании председателя суда на постоянной основе и двух судей на непостоянной сессионной основе.

Вместе с тем в этом вопросе среди юристов в республике нет единодушия. Некоторые считают, что назначение судей для работы на непостоянной сессионной основе в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации будет противоречить федеральным законам № 1-ФКЗ и № 3132-1. Другие исследователи предлагают подготовить законопроект о внесении изменений и дополнений в эти законы и через депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представляющих Республику Бурятия, направить его для рассмотрения в Государственную Думу.

Литература

1. Авакьян С. А. Закон о конституционном суде земли Мекленбург-Форпоммерн (ФРГ): пояснения, перевод, комментарии // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 6.
2. Бадмаев В. Год без суда // Номер один. 2013. № 5. 6 февр. С. 4.
3. Бадмаев В. Конституция осталась без защитников // Номер один. 2013. № 17. 1 мая. С. 6.
4. Белобородов С. Суррогаты вместо права // МК в Бурятии. 2012. 12–19 дек. С. 4.
5. Григорьев А. Стоит ли торопиться? // Молодежь Бурятии. 2013. № 14. 3 апр. С. 14.
6. Демидов В. Н. Вопросы реализации итоговых решений Конституционного суда Республики Татарстан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. 7): сборник научных трудов. Казань: Офсет-сервис, 2012. С. 229, 234.
7. Жилин Г. А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1 (37).
8. Зорькин В. Д. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: результаты работы, проблемы, перспективы // Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 1992–2008 гг.: в 7 томах / под общей редакцией М. В. Кротова. Санкт-Петербург, 2010. Т. 1. С. 27.
9. Иринцеева Л. Общественная палата выступает за возобновление работы Конституционного суда. Телекомпания АригУс, видеосюжет от 05.02.2014. URL: <http://www.arigus-tv.ru/news/item/62598>
10. Кровельщикова В. В. Закон о Конституционном суде земли Берлин, Регламент Конституционного суда земли Берлин (ФРГ):

пояснение, перевод, комментарий // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24.12.1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва, 2000.

11. Кряжков В. А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1996. № 5.

12. Нарутто С. В. Оспаривание муниципальных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: теория и практика // Уставный суд Кировской области: проблемы и перспективы развития: материалы межрегионального круглого стола. 2009. 7 дек.

13. Олзоева Т. Конституционный Суд Республики Бурятия — Быть или не быть? URL: <http://gazetarb.ru>.

14. О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 05.11.2013 г. № 92-V // Бурятия. 2013. № 153. 21 нояб. С. 12.

15. Петров А. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3(33).

Статья опубликована в журнале «Современное право». Москва, 2016. № 2.

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Процесс становления и развития местного самоуправления в России после крушения советской системы управления и распада СССР был сложным, противоречивым и не всегда отражающим интересы местного населения. Первым законом в стране, положившим начало реформе местного самоуправления, был Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», принятый 6 июня 1991 г., который дал добро развитию местной демократии и децентрализации управления на местном уровне. Органы местного самоуправления получили по закону немалую финансовую и другую самостоятельность. Началось разделение государственной и муниципальной собственности, формирование правовой базы в областях, краях и республиках в сфере местного самоуправления. Следующим нормативным правовым актом, затрагивающим основы местного самоуправления стало Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ Б. Н. Ельцина от 26 октября 1993 г. Для сведения надо отметить, что если ранее, в советский период, представительный орган, начиная снизу и до высшего органа, был вправе решать любой вопрос, то Закон о местном самоуправлении 1991 г. отошел от этого одностороннего подхода, ограничил полномочия представительного органа с учетом принципа разделения властей, а вот Положение, утвержденное Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. ушло в другую крайность, в Положении представительный орган практически был лишен реальной власти, а большая часть полномочий передана местной администрации, то есть исполнительной власти местного самоуправления. Идеи, заложенные в Конституции 1993 г., по мысли авторов, получили закрепление в первом, после принятия новой Конституции РФ, федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. На его основе впервые в стране сложилась организационно-территориальная структура местного самоуправления, представляющая сплав общественной и государственной теории и практики. Органы местного самоуправления были наделены публично-властными полномочиями (как у государственных органов), но при

этом не рассматривались как органы государственной власти и не находились у них в прямом подчинении (реализация идеи общественного самоуправления).

Однако отсутствие достаточной финансово-экономической, налогооблагаемой базы местного самоуправления, закрепленной законодательством ответственности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации за невыполнение требований федерального закона № 154 от 28.08.1995 г., непринятие необходимых нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию Закона о местном самоуправлении, да и неготовность определенной части населения и их низкая правовая культура не дала реализовать федеральный закон о местном самоуправлении. В связи с этим Президентом РФ В. В. Путиным была создана специальная комиссия под руководством Д. Н. Козака по подготовке предложений по полному и обоснованному разделению предметов ведения, полномочий, объектов собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Разработчики и законодатели решили не ограничиваться подготовкой новой редакции Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ, а принять вместо него новый закон с тем же названием. Масштабность перемен, предусмотренных новым законом, требовала ввести переходный период (в начале до 1 января 2006 г., позднее — до 1 января 2009 г.), в течение которого наряду с новым законом продолжал действовать и Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ.

На что была направлена новая муниципальная реформа? На конкретизацию финансовой основы местного самоуправления, приближение муниципальной власти к населению, различение правового статуса, прежде всего полномочий, разных видов муниципальных образований, расширение перечня моделей местного самоуправления, развитие форм территориального общественного самоуправления. Таковы были идеальные цели Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

В настоящее время, учитывая предложения Президента РФ, заявленные в его Послании Федеральному Собранию в 2013 г., о приведении системы местного самоуправления в соответствие с реальностью современного периода развития общества и его приближению к населению, запущен новый этап муниципальной реформы.

При таких условиях правовой неопределенности, противоречивости, излишней централизации со стороны федеральных органов, факторов сепаратизма органов власти некоторых субъектов РФ, отсутствия должного взаимодействия между всеми уровнями власти, даже в некоторой степени перетягивания муниципальных образований в ту или иную сторону. Конституционному Суду РФ пришлось активно участвовать в формировании концепции местного самоуправления по Конституции РФ 1993 г.

Н. С. Бондарь, судья Конституционного Суда РФ, отмечает, что в ходе оценки конституционности конкретных нормативных актов Конституционный Суд РФ дает толкование положения Конституции РФ о местном самоуправлении, выявляет их смысл, определяет их реальное наполнение, а, следовательно, объем конституционных гарантий местного самоуправления [1].

Правовые позиции Конституционного Суда РФ, как неотъемлемая часть его решений, являются, по смыслу статьи 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», общеобязательными. Наиболее важные из таких позиций определяют пределы государственного вмешательства в сферу местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ не только обеспечивает защиту местного самоуправления, но и является высшим судебным органом, оказывающим большое влияние на формирование местного самоуправления. По своему содержанию правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления имеют отношение ко всем основным институтам муниципального права, носят нормативный характер для институтов местного самоуправления и являются источниками муниципального права.

Решения Конституционного Суда РФ вступают в силу немедленно после их провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Они распространяются не только на конкретную рассматриваемую ситуацию, обязательны для всех субъектов права и распространяются на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой и судебной практики.

По мнению Н. С. Бондаря, одного из крупных специалистов по муниципальному праву, муниципально-правовая проблема является одной из весьма значимых сфер деятельности Конституционного Суда РФ. Достаточно сказать, что доля постановлений по вопросам

местного самоуправления в общей массе дел, прошедших стадию публичных слушаний, составляет 10% т.е. каждое 10-е постановление посвящено вопросам местного самоуправления. Следует отметить, что процент «самоуправленческих» определений ниже, чем постановлений; но в абсолютных цифрах это весьма внушительный показатель.

Чаще всего соответствующие решения Конституционного Суда РФ были связаны с проверкой конституционности положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в различных его редакциях. Предметом конституционного контроля являлись и другие муниципально-правовые акты федерального уровня: федеральные законы от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы» (ныне утратил силу), от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и т. д. Не менее показательной является также широта муниципально-правовых актов регионального уровня: в их числе источники муниципального права 24 субъектов РФ были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Уяснение роли конституционного правосудия в рассматриваемом контексте связано с общим функциональным предназначением Конституционного Суда. С одной стороны, Конституционный Суд РФ в силу возложенных на него конституционных полномочий призван, прежде всего, осуществлять проверку конституционности нормативных правовых актов, регламентирующих местное самоуправление в Российской Федерации, и тем самым обеспечивать соответствие законодательных решений в данной области конституционным принципам и нормам. Одновременно, принимая во внимание достаточно широкие возможности граждан по инициированию мероприятий конституционно-судебного контроля, в основе которого в этом случае лежит вопрос о наличии или отсутствии нарушения оспариваемой нормы права гражданина и (или) населения на местное самоуправление. Конституционный Суд РФ реализует и правозащитную функцию в сфере местного самоуправления, выступая в качестве одного из важнейших институтов судебной защиты местного самоуправления и права граждан на его осуществление.

В ряде правовых позиций Конституционного Суда РФ заключено очень важное определение муниципальной власти как особой самостоятельной формы публичной власти, не являющейся ни государственной, ни общественной. При рассмотрении дела о проверке конституционности отдельных статей Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» (Постановление от 24 января 1997 г. и от 15 января 1998 г. № 3-11) были определены критерии, позволяющие определить принадлежность соответствующих органов к государственным или муниципальным, сделан вывод о том, что местные органы власти могут быть как государственными, так и муниципальными, но территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ могут создаваться в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих, согласно Конституции (Устава) субъекта РФ, в его состав.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ в большинстве своем носят концептуальный характер, так как в них, помимо ответа на вопрос о соответствии или несоответствии Конституции РФ конкретной правовой нормы, содержатся конституционно-правовые решения рассматриваемых проблем местного самоуправления. Так в вышеприведенных Постановлениях Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г., от 15 января 1998 г., также в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области со ссылкой на предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ указано, что вопросы местного значения могут решаться только органами местного самоуправления или населением непосредственно, но не органами государственной власти.

Вывод о недопустимости добровольной передачи даже части полномочий по решению вопросов местного значения основывается на конституционных нормах, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130, 132, 133), а также на том, что нарушается порядок регулирования прав и свобод человека и гражданина, относящийся к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления.

Практическое значение имеет правовая позиция, выраженная в Постановлении от 30 ноября 2000 г. (№ 15-П), о неконституционности «самоликвидации» местного самоуправления на основании решения, вынесенного на местном референдуме. Конституционный Суд РФ признал, что «как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан, на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».

Необходимо отметить, что именно Конституционным Судом было сформировано само понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле [7]. Конституционный Суд исходит из того, что: а) местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя РФ, является необходимой формой осуществления власти народа и территориальной самоорганизацией местного сообщества; определяет субъективные права граждан, обеспечивая их участие в самостоятельном решении вопросов местного значения; б) конституционно-правовой статус местного самоуправления предполагает, что органы местного самоуправления действуют в интересах населения муниципального образования и одновременно осуществляют конституционные функции государства; в) законодательное регулирование, предусматривающее реализацию местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал, не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.

В ряде решений Конституционного Суда было сформулировано конституционно-правовое понимание содержания и пределов самостоятельности местного самоуправления. Суд пришел к выводу, что самостоятельность местного самоуправления не может рассматриваться как абсолютная; она определяется пределами, установленными Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Большой объем полномочий в сфере организации местного самоуправления требует от федерального законодателя необходимой сдержанности и соблюдения баланса в решении вопросов совместного ведения.

Ввиду того, что установление общих принципов организации местного самоуправления — предмет совместного ведения, решение вопросов местного самоуправления не может находиться в исключительной компетенции ни Российской Федерации, ни ее субъектов. Полномочия федеральных и региональных органов государственной власти должны распределяться и осуществляться таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Из этого следует, что общие принципы организации местного самоуправления устанавливаются федеральным законом, а более подробно регулирование осуществляется актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований. Это позволяет на региональном уровне детализировать федеральное регулирование в данной сфере, если тому не препятствуют Конституция РФ и федеральные законы.

При отсутствии федерального правового регулирования тех или иных вопросов местного самоуправления субъекты РФ до издания федерального закона могут осуществлять собственное правовое регулирование по этому предмету совместного ведения в опережающем порядке, при том, что региональный правовой акт после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

Законодательное регулирование по вопросам организации местного самоуправления, осуществляемое на уровне субъектов РФ (как и в целом в общенациональном масштабе), должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и быть по возможности гибким, с тем, чтобы местные сообщества могли сами на основании и в соответствии с законом определять конкретный организационно-правовой механизм осуществления местного самоуправления на соответствующей территории с учетом исторических и иных местных традиций.

Решения Конституционного Суда РФ, являясь одним из источников муниципального права оказали за прошедшие годы значительное влияние на развитие местного самоуправления в стране. Многие правовые позиции Конституционного Суда РФ были основой подготовки и принятия нового федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», а также внесенных в данный закон изменений и дополнений. Анализ решений Конституционного Суда РФ за 2009–2014 гг. по вопросам местного самоуправления (их принято более 30) показал, что немалая часть правовых позиций касалась вопросов прекращения полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, их правового статуса при прекращении своих полномочий. Поскольку все решения невозможно указать в одной статье, то выборочно делаем выдержки из одного или двух решений Конституционного Суда РФ.

Постановлением от 27 июня 2013 г. № 15-П Конституционный Суд признал допустимое ч. 3 и 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ проведение досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку не соответствующим Конституции РФ, поскольку оно приводит к невозможности восстановления прав главы муниципального образования при констатации в судебном порядке незаконности его отставки.

Конституционным Судом РФ найден разумный баланс между конституционно значимыми ценностями обеспечения непрерывности осуществления муниципальной власти, с одной стороны, и судебной защиты прав удаленного в отставку лица — с другой.

Приведенная правовая позиция положительно воспринята законодателем. На исполнение данного постановления Конституционного Суда РФ направлен Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 290-ФЗ. Отдельную группу решений Конституционного Суда РФ представляют судебные акты по вопросам закрепления системы органов местного самоуправления.

В Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П Конституционный Суд РФ допустил возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений. В постановлении указано, что представительные органы местного самоуправления должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов. Но это условие наиболее значимо прежде всего в приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения. Мнение же населения относительно изменения порядка формирования органов местного самоуправления должно лишь учитываться. Подобный подход, по мнению Суда, соотносится с положениями Европейской хартии местного самоуправления.

Ряд решений Конституционного Суда РФ посвящен вопросам взаимодействия органов местного самоуправления с иными органами публичной власти.

В Постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П Конституционный Суд РФ сформулировал важную правовую позицию о том, что возложение на муниципальное образование обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках своей компетенции, «нарушает не только установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления». Руководствуясь данной позицией. Конституционный Суд РФ обоснованно указал, что финансовые обязательства в такой ситуации могли быть возложены на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ, с предоставлением необходимых для их реализации финансовых и материальных средств. Правовая позиция Конституционного Суда РФ была поддержана Высшим Арбитражным судом РФ в декабре 2013 г.

Указанные выше решения Конституционного Суда РФ оказали большое влияние на дальнейшее развитие местного самоуправления в стране, сыграли положительную роль в совершенствовании законодательства РФ и ее субъектов, а также науки муниципального права.

При подготовке выступления на конференции и статьи в сборник были использованы статьи Н. С. Бондаря, Н. С. Тимофеева, А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян, Е. С. Шугриной, А. Н. Костюкова и К. В. Маслова.

Литература

1. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Москва: НОРМА, 2008.
2. Джагарян А. А. Конституционное правосудие как фактор преобразования российской модели местного самоуправления // Российское правосудие. 2011. № 4(22). С. 13–18.

3. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Разграничение регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере организации местного самоуправления (на основе практики Конституционного Суда РФ).

4. Костюков А. Н., Маслов К. В. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда РФ (2009–2014 гг.) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2(44). С. 22–26.

5. Муниципальное право Российской Федерации / под редакцией Н. С. Бондаря. Москва, 2003.

6. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. Москва: Изд-во МГУ, 2005.

7. Шугрина Е. С. Новый этап местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1(43). С. 25–31.

8. Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2008.

Статья опубликована в сборнике материалов республиканской научно-практической конференции «Законодательство Республики Бурятия в структуре российского законодательства: теория и практика». Улан-Удэ, 2016.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕДРЕНИЯ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Как известно, в конце 1978 г. в КНР было принято решение о «модернизации» сельского хозяйства, промышленности, обороны и науки. В Китае ее называют курсом «четырёх модернизаций». Для этого было начато конституционно-правовое регулирование проводимых реформ. В течение 1979–1980 гг. в Конституцию КНР 1978 г. (это третья Конституция в истории КНР, первая была принята в 1954 г., вторая — в 1975 г.) были внесены ряд изменений и дополнений: были упразднены ревкомы, ликвидированы аграрные коммуны, земля была передана в аренду для семейного землепользования, разрешена мелкая торговля. Государственным предприятиям была предоставлена свобода экономической деятельности. Активизировалась деятельность Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) — парламента страны. Стали регулярно проводиться заседания Постоянного комитета ВСНП (в составе около 80 депутатов). Он обладал полномочиями коллективного главы государства, организовывал выборы в ВСНП, занимался толкованием законодательства, издавал нормативные акты, осуществлял контроль за должностными лицами, ратифицировал международные договоры и т.д., а с 1955 г. получил конституционное право на самостоятельное принятие законов.

Решением ВСНП (1979 г.) в структуре Постоянного комитета появились новые комитеты: по делам национальностей, бюджетный и законодательных предложений. Собрания народных представителей всех уровней после длительного перерыва в результате «культурной революции» стали заниматься законотворческой деятельностью, осуществлять контроль за исполнением законов, изменениям и дополнениям в Конституцию и подготовлены проекты за исполнительными органами власти. Была создана правовая комиссия ПК ВСНП, восстановлена работа Министерства юстиции страны, которое не функционировало более 20 лет. Летом 1979 г. правовой комиссией был подготовлен и принят закон КНР об управлении предприятиями, использующими совместный китайский и «зарубежный капитал». Также были приняты законы об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств разных уровней, о выборах в ВСНП и местные СНП разных

ступеней. Затем, на основе этих законов во второй половине 1979 г. были сформированы постоянные комитеты местных СНП. В следующем году они уже работали на провинциальном уровне, а также в городах и уездах. Восстановление собраний народных представителей и их постоянных комитетов от уезда и выше сыграло положительную роль для деятельности исполнительной власти, в целом укрепило государственную власть. СНП и их постоянные комитеты на уровне провинций были наделены полномочиями издавать собственные законы, не противоречащие Конституции КНР и другим общегосударственным законам и нормативным актам.

Предоставление прав иметь собственное законодательство по всем вопросам развития своих административных территорий имело большое значение для внедрения рыночной экономики сначала в отдельных административно-территориальных единицах, а затем и по всей стране. В ноябре 1979 г. Постоянный комитет СНП Синьцзян-Уйгурского автономного района принял три местных закона об управлении рыночной торговлей на своей территории. Такая практика была и в других административных единицах. С ноября 1979 г. по июнь 1978 г. в Постоянный комитет ВСНП поступило на регистрацию с мест 296 местных законов, из которых 12 были приняты местными СНП, а 284 — их постоянными комитетами.

Впервые семейный подряд в китайской деревне появился по инициативе самих крестьян народной коммуны Фэньян провинции Аньхуэй. Они перед угрозой голодной смерти решили разделить землю коммуны по дворам, тем самым изменили характер землепользования, оставаясь при этом арендаторами земли, принадлежащей государству. Ранее существовавшее коллективное хозяйство в китайской деревне заменилось системой, при которой крестьянская семья отбирала у народной коммуны свой семейный участок земли. Крестьяне передавали часть собранного ими урожая в виде налогов, оставшаяся часть становилась их собственностью, и они распоряжались ею самостоятельно. Первоначально такая практика не нашла поддержки в центре, а была поддержана провинциальным руководством. Одной из первых провинций, где местное руководство решило внедрить у себя семейный подряд, стала провинция Сычуань, затем эта практика распространилась и на другие регионы страны. Впоследствии она была поддержана центральной властью, которая приняла соответствующие нормативные акты. Земля перешла в наследственное владение или пользование крестьянских дворов,

были разрешены наем батраков и свободная закупка сельскохозяйственной техники. Новая система хозяйствования сразу принесла результаты, начался рост урожайности, увеличилось сельскохозяйственное производство и это создало условия для проведения реформ в других секторах экономики.

Закон КНР о совместных предприятиях был принят с целью привлечения в страну иностранных инвестиций, углубления международного сотрудничества и обмена технологиями с зарубежными партнерами. По закону были предоставлены льготные условия для иностранных капиталовложений в промышленность КНР, устанавливалось частичное или полное освобождение от уплаты налогов. Смешанным предприятиям разрешалось сбывать свою продукцию на территории Китая и за границей. Правительство также изучало успешные экономические системы своих соседей (Тайваня, Гонконга, Японии и пр.) с целью разработки экономической стратегии, которая привела бы к подъему экономики Китая. Реформы должны были поддержать небольшие коллективы, вдохновить частных предпринимателей и обеспечить постепенную приватизацию государственной промышленности.

Самые грандиозные реформы были проведены в провинциях Гуандун и Фуцзянь. Выбор этих провинций отнюдь не был случайным — его предопределила их близость к двум огромным источникам иностранных инвестиций — Гонконгу и Тайваню. В 1980 г. Гуандун и Фуцзянь была предоставлена свобода в торговых и финансовых отношениях с зарубежными партнерами. Были созданы специальные экономические районы (СЭР), провинциальные чиновники могли предложить иностранным предпринимателям особые соглашения, в частности рождественские каникулы и льготы на использование земельных участков. С 1979 г. по 1992 г. на 4 специальных экономических зоны в Шэньчжэне, Чжухае и Шаньютоу в провинции Гуандун и Сямэне в провинции Фуцзянь приходилось почти 50% иностранных инвестиций Китая.

Со временем стало очевидным, что экономический рост в этих провинциях заметно опережает развитие экономики других китайских провинций, а потому многие из реформ, опробованных в них, были проведены и в других регионах страны.

Дэн Сяопин считал, что его реформы должны проводиться медленно, обеспечивая постепенное, плавное преобразование китайской экономики. Они ни в коем случае не должны походить на

«большой скачок». Дэн подчеркивал, что процесс реформирования экономики страны подобен «пересечению реки, под водой которой расставлены сети». Сначала следовало запускать пробный шар, и только после тщательного анализа достигнутых результатов возможно приступить к осуществлению реформы в национальных масштабах.

В сентябре 1980 г. ВСНП принял законы: о браке, о гражданстве, о подоходном налоге с совместных предприятий и о подоходном налоге с частных лиц. В декабре 1981 г. были приняты законы об экономическом договоре и о подоходном налоге с иностранных предприятий. ВСНП и собрания народных представителей на местах активно занимались формулированием законодательной базы для создания благоприятных условий экономического развития и особенно для привлечения в страну технологий и капиталов из зарубежных стран.

Наряду с активизацией деятельности представительных органов государственной власти (ВСНП и его органов на местах) оживилась и нормотворческая работа Государственного Совета (Правительства КНР) и его органов на местах. К концу 1982 г. по стране было опубликовано около 300 новых законов, указов и других административных норм и правил, в том числе четвертая Конституция КНР, принятая 4 декабря 1982 г. Появились юридические консультации, открылись нотариальные конторы, где работали тысячи специалистов, имеющих юридическое образование.

В сентябре 1980 г. на 3 сессии ВСНП 5 созыва было принято решение о создании комиссии по подготовке проекта новой Конституции страны. Эта работа проводилась более двух лет. За это время было собрано, изучено и обсуждено большое количество предложений и замечаний. С учетом этих предложений в феврале 1982 г. был подготовлен проект новой Конституции, который несколько раз обсуждался на заседании комиссии. Были получены предложения и замечания по отдельным статьям проекта Конституции из ЦК КПК, Госсовета (Правительства), Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей, Всекитайского комитета Народного политического консультативного Совета Китая, министерств и ведомств, от командования НОАК (Народно-освободительной армии Китая), руководства демократических партий и общественных организаций. После очередного обсуждения на заседании комиссии по решению ПК ВСНП проект Конституции

был опубликован для всенародного обсуждения. 4 декабря 1982 г. после рассмотрения и обсуждения на 5 сессии ВСНП пятого созыва была принята новая Конституция КНР, четвертая в истории страны, которая действует по настоящее время с поправками, внесенными в 1988, 1993, 1999 и 2004 гг.

Такая практика обсуждения и принятия Конституции страны в Китае произошла впервые и она позволила наиболее полно отразить мнения разных слоев населения по поводу главных направлений дальнейшей жизни китайского общества, политического и экономического развития КНР. В принятой Конституции 4 раздела и 139 статей (в Конституции 1978 г. было 60 статей).

В Конституции была закреплена многоукладная экономика: к общественным секторам добавили единоличный, разрешено создание смешанных китайско-иностраннх предприятий, на конституционном уровне была легализована деятельность иностранных частных предприятий. Поправками к Конституции (1988 г.) официально признаны частные предприятия как самостоятельные субъекты хозяйствования, устанавливается возможность передачи в аренду права землепользования. В ст. 10 (ч. 4) было закреплено положение о разрешении аренды земли, а в ст. 11 была введена ч. 3, которая допускала существование и развитие частного хозяйства, являющегося дополнением к социалистической экономике, а государство охраняло его законные права и интересы.

Общественный и индивидуальный статус индивидуальных и частных предприятий, хозяйств, формы их деятельности далее были закреплены во многих нормативных правовых актах, принятых за 1981–1988 гг. органами представительной и исполнительной власти в центре и на местах.

Следующие поправки были внесены на 1 сессии ВСНП 8 созыва в марте 1993 г. Во введении Конституции появились новые формулировки «Китай находится на начальной стадии социализма», этот социализм стал характеризоваться как «социализм с китайской спецификой». В ст. 7 было введено новое положение: государственный сектор экономики был преобразован в «сектор экономики, основанный на государственной собственности», эта формула дает возможность о переводе права владения государственной собственностью другими хозяйствующими организациями.

Поправки к статье 8 исключили формулировку «сельская народная коммуна», определен правовой статус появившихся в

стране по инициативе самих крестьян новой формы кооперации — «семейного подряда». Конечно, очень важным, основополагающим конституционным изменением стал отказ от плановой экономики, планового хозяйства и переход к «системе социалистической рыночной экономики». В статьях 16, 17 Конституции были внесены изменения в систему хозяйствования, установлено право на хозяйственную самостоятельность предприятий различных форм собственности.

В. В. Чуванкова отмечает, что до начала 1990-х гг. официальная политика в отношении национального предпринимательства была во многом ограничительной. В этот период законодательством не признавалось равноправное положение различных форм собственности, и законы, и нормативные акты составлялись отдельно для предприятий каждого сектора экономики. В отношении индивидуальных и частных хозяйств действовала особая система налогообложения с более высоким номинальным уровнем налоговых ставок. Они практически не имели доступа к кредитным ресурсам государственных банков, не имели прямого выхода на внешний рынок, не могли выпускать акции на биржу, были ограничены в сферах хозяйственной деятельности.

Прорыв наметился с распространения на предпринимательство действия общих налоговых положений — Закона КНР о личном подоходном налоге и Временных положений КНР о подоходном налоге с предприятий, изданных в конце 1993 г.

В середине 1990-х гг. продолжался переход от ограничительной политики в отношении необщественных секторов экономики, в целом, и индивидуальной и частной форм хозяйствования, в частности, к разрешительной. Велся активный поиск реальных форм поддержки и стимулирования развития частного и индивидуального секторов экономики. Уделялось серьезное внимание созданию единой законодательной системы для всех субъектов хозяйствования, уже не по формам собственности, а по организационной структуре предприятий, совершенствованию действующих нормативных актов одновременно с разработкой новых в целях создания необходимых условий для равноправного участия в рыночной конкуренции, повышения уровня контроля за исполнением законов на местах.

Третья поправка к Конституции КНР 1982 г. была внесена 15 марта 1999 г. на II сессии ВСНП 9-го созыва. Во введении Конституции были изменены ряд формулировок: положение «Китай

находится на начальной стадии социализма» заменено на «Китай будет в течение длительного времени находиться на начальной стадии социализма», добавлена новая задача «развивать социалистическую рыночную экономику». В ст. 6 было закреплено положение о том, что «на первоначальной стадии социализма государство поддерживает экономическую систему, при которой общественная собственность доминирует и другие формы собственности развиваются параллельно; придерживается системы, при которой распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими формами распределения». В ст. 8 Конституции было уточнено положение роли семейного подряда в сельскохозяйственном производстве. Из этого можно сделать вывод, что коллективное хозяйство остается в системе сельскохозяйственного производства на втором уровне, при этом семейный подряд остается основой системы хозяйствования. В результате изменений, внесенных в ст. 11 Конституции, частный сектор экономики стал «важной составляющей социалистической рыночной экономики».

Четвертая поправка к Конституции КНР была внесена 14 марта 2004 г., она была наиболее обширна в сравнении с предыдущими и имела очень важное значение в усилении роли частного сектора и главное — защите прав частной собственности. В ст. 10 Конституции КНР в новой редакции говорится, что для общественных нужд и на основании закона может быть произведено изъятие земли за компенсацию, ранее о компенсации речи не было. В ст. 11 появилось важное положение о том, что государство поддерживает и направляет развитие необщественного сектора экономики, то есть индивидуальных и частных хозяйств. Ст. 13 ныне гласит: «запрещено посягательство на законное частное имущество граждан».

Как следует из документов сессий ВСНП 10-го и 11-го созывов, Китай намерен не только сохранить предпринимательство на достигнутом уровне, но и в условиях обостряющейся внутренней и международной конкуренции обеспечить его органичное вхождение в процесс модернизации народного хозяйства, превратить частные и индивидуальные предприятия в высокорентабельную и конкурентоспособную часть экономики страны.

Важным шагом в решении этой задачи стала разработка и реализация в 2005–2007 гг. ряда установок и мер в целях создания более благоприятного правового и рыночного климата равноправной конкуренции в интересах поощрения, поддержки и ориентирования

развития индивидуального, частного и других необщественных секторов экономики. Среди них следует выделить такие документы, как некоторые соображения Госсовета КНР о мерах поощрения, поддержки и направления развития индивидуального, частного и других видов необщественного сектора экономики (2005 г.), Закон КНР о банкротстве предприятий (2006 г.), а также принятые в 2007 г. Закон КНР о подоходном налоге с предприятий, Закон КНР о вещном праве, Закон КНР о трудовом договоре, Закон КНР о содействии трудоустройству, Закон КНР об арбитраже в решении трудовых споров.

Конституционные поправки 2004 г., хотя и не считаются коренным пересмотром Конституции 1983 г., все же имели важное значение для дальнейшего развития рыночной экономики в стране.

Таким образом, в Конституцию КНР 1982 г. были внесены принципиальные изменения, юридически уравнившие в стране все формы собственности, государство стало гарантом безопасности и поддержания равных возможностей, это регулировалось хорошо разработанным и своевременно принятым законодательством в сфере гражданско-правовых и других правоотношений.

В 2013 г. общее число зарегистрированных частных предприятий в Китае составило более 10 млн., число индивидуальных предпринимателей достигло 40 млн. Выдвинутая в свое время задача увеличить ВВП страны в четыре раза к 2000 г. успешно выполнена, поставлена задача построить к 2020 г. общество средней зажиточности, а к 2050 г. достичь уровня развитых стран. Китайские руководители и ученые объясняют, что проводимые реформы направлены на совершенствование и развитие социалистического строя, построение социализма с китайской спецификой. Сегодня КНР по своему экономическому потенциалу прочно занимает второе место в мире после США, ВВП страны составляет более 30 трлн. юаней (5 трлн долларов). Такая последовательная, неторопливая, тщательно продуманная реформа перевода экономики на рыночные рельсы и достигнутые результаты заслуживают всяческой поддержки и служат хорошим примером для других стран, в том числе и России.

Статья опубликована в сборнике материалов всероссийской научной конференции с международным участием «Социально-культурные процессы в условиях интеграции и дезинтеграции». Улан-Удэ, 2017.

О НЕКОТОРЫХ РАЗНОГЛАСИЯХ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РОССИИ: ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин часто подчеркивает особую важность практики Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) для российской правовой системы, называет прецеденты ЕСПЧ источником российского права. Выступая на международных форумах, он подчеркивал, что Конституционный Суд в своей практике опирается, в том числе, на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) и ее толкование Страсбургским Судом, что правовые позиции ЕСПЧ, сами прецеденты ЕСПЧ признаются Российской Федерацией как имеющие обязательный характер.

Решение ЕСПЧ по делу «Константин Маркин против России» изменило готовность Конституционного Суда РФ следовать правовым позициям ЕСПЧ. В принятом решении по данному делу позиция Конституционного Суда РФ по вопросу непредоставления мужчинам-военнослужащим отпуска по уходу за ребенком была раскритикована.

Ранее, 15 января 2009 г. Конституционный Суд РФ в своем определении, принятом по жалобе гражданина Маркина, указал, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и, по общему правилу, не признающее такого права за военнослужащими-мужчинами (они могут воспользоваться лишь кратковременным отпуском), не нарушает положения Конституции РФ о равенстве прав и свобод независимо от пола.

Европейский Суд по правам человека в постановлении от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» пришел к выводу, что «рассматриваемое российское законодательство не является совместимым с Конвенцией», и не только присудил соответствующую компенсацию заявителю, но и рекомендовал нашей стране внести изменения в законодательство с целью положить конец дискриминации в отношении военнослужащих-мужчин в том, что касается их прав на отпуск по уходу за ребенком.

Необходимо вспомнить и о решении Большой Палаты ЕСПЧ, принятом 17 мая 2010 г. Этим решением ЕСПЧ признал правомер-

ным осуждение судами Латвийской Республики гражданина Российской Федерации В. М. Кононова, приравняв этим военнослужащих стран антигитлеровской коалиции к военным преступникам, осужденным и Нюрнбергским, и другими трибуналами, тем самым положив начало ревизии итогов Второй мировой войны.

Из дел, рассмотренных ЕСПЧ позже по обращениям российских граждан, ученых и общественность в России наиболее заинтересовали следующие:

1) «Анчугов и Гладков против России» — по этому делу ЕСПЧ признал, что закрепленное ст. 32, ч. 3, Конституции РФ лишение активного избирательного права лиц, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, не соответствует требованиям ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции;

2) «Сабанчиев и другие против Российской Федерации» — по этому делу ЕСПЧ подверг критике процедуру вынесения решения о невыдаче тел лиц, смерть которых наступила в результате пресечения террористической деятельности;

3) дело бывших акционеров «ЮКОСа» против России — в решении от 31 июля 2014 г. ЕСПЧ счел, что в отношении бывших акционеров «ЮКОСа» российскими властями было нарушено право собственности и постановил выплатить им 1,8 млрд евро в качестве компенсации;

4) «Хорошенко против России», в котором заявитель обжаловал ограничение нашим законодательством семейных свиданий для осужденных к пожизненному лишению свободы — в постановлении Большой Палаты ЕСПЧ от 30 июня 2015 г. Суд констатировал нарушение Российской Федерацией ст. 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни). Был сделан вывод о том, что заключенные должны пользоваться всеми основными правами и свободами, закрепленными в Конвенции, за исключением права на свободу и личную неприкосновенность. Были отмечены недостатки российского уголовно-исполнительного законодательства в части лишения свиданий с пожизненно осужденными.

В октябре 2015 г. в г. Санкт-Петербург проходила Международная конференция по теме: «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции по правам человека» .

В статье «Россия и Страсбург», вышедшей накануне конференции в «Российской газете», В. Д. Зорькин отмечает, что за последнее время судьи ЕСПЧ стали расширительно толковать ряд статей

Конвенции. Например, при вынесении решения по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» судьи ЕСПЧ высказали тезис: «Конвенция — это живой инструмент, который должен толковаться в свете условий сегодняшнего дня». Никто, конечно, не возражает против того факта, что условия изменились, ведь тексту Конвенции уже около 70 лет, но судьи, толкуя сегодняшние условия применительно к своим решениям, делают и какие-то из этого правоустанавливающие выводы. Основные тенденции здесь следующие: — глубокое отступление от ранее заявленных позиций, в том числе посредством «реинтерпретации» ранее вынесенных решений; — все более частое использование ЕСПЧ при обосновании своих решений юридической конструкции так называемого «европейского консенсуса». Данная юридическая конструкция подразумевает, что «поскольку соответствующий вопрос уже решен большинством государств — членом Совета Европы определенным образом, постольку государство не должно иметь возможностей действовать по-другому»; — наконец, политизация решений ЕСПЧ, основанная на недостаточной или искаженной информированности состава суда о ситуации в государстве-ответчике и справедливости обвинений.

Эти элементы, усиливающиеся в практике ЕСПЧ, нередко создают коллизии конституционных судов и ЕСПЧ относительно норм национального законодательства, примененных при рассмотрении конкретного дела.

Можно привести ряд примеров, как решают эти вопросы конкретно в других европейских странах. Возьмем, к примеру, федеративное государство, поскольку наше государство также федеративное, кроме того, Российская Федерация и Федеративная Республика Германия входят в одну правовую семью. Прежде всего нас интересует решение Федеративного Конституционного Суда Германии по делу Гёргюлю .

Правовая позиция по этому делу гласит: «Основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но он не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного прежде всего в германской Конституции. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров, при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов».

Я согласен с мнением В. Д. Зорькина — известного ученого, теоретика и практика, Председателя Конституционного Суда РФ, который, на мой взгляд, наиболее точно определил, с какого суда европейской страны брать пример, и при этом сказал, что «России, равно, как и другим странам, надо опираться в своих дальнейших действиях именно на этот германский прецедент... Он конструктивен, поскольку опирается на конституционный принцип государственного суверенитета и принцип верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов государства, и потому никто никогда не посмеет назвать решения германского конституционного суда — одного из самых авторитетных и гибких конституционных судов в мире — оголтелым, экстремистским, архаичным и т.д.».

Конституционный Суд РФ летом 2015 г. по запросу депутатов Государственной Думы принял постановление по вопросу о том, насколько будут обязательны для России решения ЕСПЧ, когда их исполнение будет идти вразрез с положениями Конституции страны.

Решение Конституционного Суда РФ, позволяющее не исполнять решение ЕСПЧ, стало предметом обсуждения ученых — специалистов в области международного права на Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективности имплементации Европейской конференции по правам человека», прошедшей в г. Санкт-Петербург.

В. Д. Зорькин отметил, что решение не может быть исполнено, если толкование Конвенции, предложенное ЕСПЧ, вступает в противоречие с Конституцией РФ. В этом случае имеется два варианта: — или менять Конституцию; — или обратиться в Конституционный Суд и спросить, что в этом случае следует предпринять.

Надо отметить, что принятие постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. по вопросу о том, насколько обязательны для России решения ЕСПЧ в тех случаях, когда при исполнении их могут быть нарушены положения Конституции страны, неоднозначно воспринято учеными. Между тем глава Российского государства В. В. Путин одобрил решение Конституционного Суда РФ, подписал и обнародовал поправки в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

«И весьма важная вещь — это решение законодателей России о праве Конституционного Суда принимать соответствующее решение по поводу деятельности Европейского Суда по правам человека в части, касающейся России, российского законодательства», —

оценил Президент РФ. «Здесь мы ничего нового не придумали, многие европейские страны идут, по сути, по тому же пути», — сравнил он. «И очень приятно было услышать и узнать, что Вы провели встречу с коллегами из Европейского Суда по правам человека, конференцию», — заметил Путин.

В запросе депутатов Государственной Думы, представляющих все парламентские фракции, оспаривалась конституционность норм российского законодательства, предписывающих органам власти страны необходимость исполнения постановлений ЕСПЧ. Постановлением Конституционного Суда РФ оспариваемые положения закона признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку на основании данных положений по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования: обеспечивается применение Конвенции в качестве составной части правовой системы Российской Федерации и исполнение принимаемых на основе Конвенции постановлений ЕСПЧ; — суд общей юрисдикции, арбитражный суд при пересмотре дела в связи с принятием ЕСПЧ постановления, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, придя к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ, обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности этого закона; во всяком случае, суд общей юрисдикции, арбитражный суд, осуществляющий производство по пересмотру вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого ЕСПЧ было принято постановление, констатирующее нарушение Конвенции положениями законодательства РФ, примененными в деле этого лица, обязан приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке их соответствия Конституции РФ; — государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является, придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ, правомочны обратиться в Консти-

туционный Суд РФ для решения вопроса о возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции; в случае если Конституционный Суд РФ придет к выводу, что такое постановление ЕСПЧ не может быть исполнено, то оно в этой части не подлежит исполнению; Президент РФ, Правительство РФ, придя к выводу о невозможности исполнить такое постановление ЕСПЧ, правомочны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании соответствующих положений Конституции РФ.

Этим не исключается правомочие федерального законодателя предусмотреть специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ.

По сообщению Конституционного Суда РФ, граждане России узнали, что наша страна, хотя и остается под юрисдикцией ЕСПЧ, но будет исполнять его решения только с учетом признания верховенства своей Конституции. 15 декабря 2015 г. Владимир Путин подписал Закон, согласно которому Конституционному Суду РФ разрешается признавать неисполнимыми решения международных судов, в том числе ЕСПЧ, если они противоречат Основному закону.

Из этого возникает вопрос, действительно ли решения Страсбурга теперь необязательны к исполнению для нашей страны? Разъяснению этих вопросов был посвящен круглый стол Центра содействия международной защите «Страсбургские посиделки», состоявшийся 22 декабря 2015 г. в помещении Международного университета в Москве. На этой конференции известный адвокат К. Москаленко прокомментировала решение Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. Она напомнила, что Россия в Законе о ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод № 54-ФЗ от 30 марта 1998 г. признала юрисдикцию ЕСПЧ и обязательность принимаемых им решений. И Конституционный Суд РФ своим июльским решением подтвердил, что он не противоречит Конституции РФ.

«Это победа здравого смысла над абсурдом», — уверена К. Москаленко. После этого «юрисдикция Европейского Суда для России остается, и обязательность решений Европейского Суда остается. Главное, что есть — статья 1 Закона о ратификации не противоречит Конституции». Решение Конституционного Суда РФ

К. Москаленко назвала «проявлением настоящего героизма», обратив внимание, что «он не изменил статью 15 Конституции». Как известно, эта статья говорит о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены в законе, то применяются правила международного договора. Касаясь фраз в решении Конституционного Суда РФ о ситуации, когда постановление Европейского Суда вступает в противоречие с Конституцией, К. Москаленко выразила мнение, что «Конституционный Суд лишь создал механизм, как действовать в спорных случаях исполнения решений».

По вопросу об исполнении Россией постановлений ЕСПЧ К. Москаленко пессимизма не разделяет: «Решения Европейского Суда мало-помалу исполняются. Государство действительно выплачивает все компенсации, назначенные Европейским Судом. Оно достаточно часто исполняет индивидуальные меры. Мои коллеги могут привести случаи, когда по признанному нарушению статьи 6 («право на справедливый суд») Верховный Суд РФ по собственной инициативе отменял приговоры, направлял дела на новое рассмотрение. Впоследствии по некоторым нашим делам были и оправдательные приговоры».

В. Д. Зорькин в статье «Конституционный Суд на переходном этапе исторического развития России», касаясь взаимоотношений России и Совета Европы, отметил, что в своем решении от 14 июля 2015 г. «Конституционный Суд в очередной раз подчеркнул признание фундаментального значения европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой являются постановления ЕСПЧ, и готовность к поиску согласия ради поддержания этой системы. Но степень такого согласия Конституционный Суд будет определять сам, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция РФ».

Конституционный Суд РФ 19 апреля 2016 г. впервые реализовал свое новое полномочие по оценке соответствия Конституции РФ решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека. В «Российской газете» от 31 марта 2016 г. сообщалось, что Конституционный Суд РФ начал рассмотрение нового дела, связанного с так называемой «позицией Анчугова — Гладкова». Двое преступников, осужденных за тяжкие преступления, в местах ли-

шения свободы начали бороться за право заключенных участвовать в выборах.

Инициатором запроса стало Министерство юстиции РФ, попросив рассмотреть возможность исполнения решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» при том, что оно прямо противоречит Конституции РФ. Как пояснил Уполномоченный РФ при ЕСПЧ — заместитель министра юстиции Георгий Матюшкин, в своем запросе Минюст не ставит под сомнение положения Конвенции, которая, однако, является лишь частью правовой системы РФ. Решение ЕСПЧ в нескольких пунктах подвергает прямой критике ст. 32 Конституции РФ, в то время как упомянутая выше часть Протокола № 1 к Конвенции содержит лишь общие условия обеспечения свободного волеизъявления народа. «Минюст России исходит из того, что ни Конвенция, ни основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не отменяют для российской правовой системы приоритета Конституции РФ, — отметил Г. Матюшкин, — а изменение самих оспариваемых положений возможно только через принятие новой Конституции».

Как следует из материалов дела, ЕСПЧ усмотрел в статье Конституции РФ, лишаящей заключенных права избирать и быть избранными, нарушение ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая гарантирует право на свободные выборы. Как пояснил судья-докладчик С. Князев, ограничение избирательного права в данном случае, по мнению Страсбургского Суда, нарушает Конвенцию, поскольку носит «автоматический и неизбирательный характер вне зависимости от тяжести и вида преступления».

По мнению большинства представителей органов власти, принимавших участие в заседании Конституционного Суда РФ, исполнение решения Страсбурга по делу Анчугова — Гладкова ставит под сомнение национальный суверенитет России. Представитель Правительства РФ Михаил Барщевский вообще предложил руководствоваться теорией государства и права в совокупности с арифметикой: если присоединение к Конвенции произведено федеральным законом, т.е. нормативным актом третьего порядка, то она не может быть наделена большей силой, чем сам закон. А акт третьего уровня не может противоречить актам второго и первого уровня, т.е. Конституции. Эту точку зрения отчасти поддержал и представитель Государственной Думы Дмитрий Вяткин. «Сегодня та самая ситуация, когда выводы ЕСПЧ прямо противоречат тексту Консти-

туции, так что вопрос ясен — исполнение такого решения невозможно, — считает он. — Мы должны оберегать свой суверенитет от посягательств любых международных органов, какими бы высокими целями они ни руководствовались». Представитель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества Илья Шаблинский был не столь категоричен: «Проблемы нельзя сводить к простой иерархии законов, поскольку речь идет о неисполнении Россией своих международных обязательств. В то же время от нашей страны никто не требует принятия новой Конституции, в решении Европейского Суда определено, что достаточно будет толкования Конституционного Суда, который установит дифференцированный подход для реализации избирательного права лиц, осужденных и находящихся в местах лишения свободы».

Конституционный Суд РФ изложил свою позицию о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России».

Исполнение постановления ЕСПЧ в части мер общего характера, предполагающих изменение российского законодательства, в результате которого не все заключенные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, были бы лишены избирательных прав, является невозможным ввиду прямого императивного запрета, установленного в ст. 32 (ч. 3) Конституции РФ.

Исполнение постановления ЕСПЧ в части мер общего характера, обеспечивающих соразмерность и дифференциацию применения ограничения избирательных прав, является возможным и реализуемым, поскольку российское законодательство по общему правилу исключает наказание в виде лишения свободы и тем самым лишение избирательных прав осужденных, совершивших впервые преступления небольшой тяжести, а за преступления средней тяжести и тяжкие преступления лишение свободы может быть назначено, только если менее строгий вид наказания не может обеспечить достижение целей наказания.

Федеральный законодатель вправе оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

В части мер индивидуального характера исполнение постановления ЕСПЧ является невозможным, поскольку С. Б. Анчугов и

В. М. Гладков были приговорены к лишению свободы на срок 15 лет каждый за совершение особо тяжких преступлений, а потому лишение их избирательных прав на этот срок, даже согласно практике ЕСПЧ, не являлось нарушением их прав по ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции.

Конституционный Суд РФ проанализировал лингвистический, системный и исторический способы толкования ст. 32 (ч. 3) Конституции РФ и пришел к выводу о невозможности истолковать данную норму как лишаящую избирательного права только тех заключенных, которые содержатся в местах лишения свободы за совершение наиболее тяжких преступлений или, исходя из принципа всеобщности избирательного права, вообще отказаться от этого запрета.

Конституционный Суд РФ подверг критике постановление ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» ввиду истолкования ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции как имплицитно предполагающей изменение ст. 32 (ч. 3) Конституции РФ, на что Россия не давала согласия при ратификации Протокола № 1. Кроме того, по мнению Конституционного Суда РФ, ЕСПЧ отошел от принципа subsidiarity своей деятельности, поскольку дал «эволютивное» толкование ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции в отсутствие относительного единообразия в практике государств — участников Конвенции по данному вопросу.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что Конвенция является частью правовой системы России, однако именно Конституция РФ ввиду ее высшей юридической силы обладает приоритетом в рамках данной системы. Конвенция же, будучи международным договором, «обладает в правоприменительном процессе большей юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции».

Конституционный Суд РФ отметил, что избирательного права могут быть лишены только лица, отбывающие наказание именно в виде «лишения свободы», т.е. данная мера не распространяется на сходные наказания, связанные «с ограничением свободы в широком смысле» — принудительные работы, арест, ограничение свободы, содержание в дисциплинарной воинской части.

Рассматривая принцип соразмерности, Конституционный Суд РФ обратился к практике ЕСПЧ, согласно которой лица, осужденные к лишению свободы на срок от трех лет, могут быть лишены избирательных прав. Российское уголовное законодательство

«практически полностью» исключает возможность назначения реального лишения свободы лицам, совершившим преступления небольшой тяжести без отягчающих обстоятельств, за которые максимальный срок лишения свободы не превышает трех лет. А за преступления средней тяжести и тяжкие преступления в виде лишения свободы назначается судом только лишь при учете конкретных обстоятельств совершенного преступления, личности виновного, а также возможности исправления осужденного лица без его обязательной изоляции от общества. В подтверждение применения российскими судами дифференцированного подхода при назначении наказания в виде лишения свободы Конституционный Суд РФ сослался на статистические данные, опубликованные Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, согласно которым доля осужденных к реальному лишению свободы в период с 2011 по 2015 г. за преступления небольшой тяжести составила 8,8–11,5%, за преступления средней тяжести — 18–32%, за тяжкие — 46–47%, за особо тяжкие — 91–95%.

По мнению Конституционного Суда РФ, в альтернативный вид наказания может быть переведен режим колоний-поселений, к отбыванию наказания в которых по общему правилу приговариваются лица, осужденные к лишению свободы за неосторожные преступления, а также за преступления небольшой и средней тяжести, совершенные умышленно. По сравнению с другими режимами отбывания наказания в виде лишения свободы режим колоний-поселений характеризуется значительно меньшим объемом ограничений для заключенных, которые могут, например, свободно передвигаться по территории колонии и соответствующего муниципального образования; носить гражданскую одежду, работать и обучаться на заочной форме обучения и т.д., что, как отметил Конституционный Суд РФ, в значительной мере сближает данный режим с режимами отбывания наказаний, не связанными с лишением свободы.

Таким образом, за период с декабря 2013 г. по апрель 2016 г. в рамках расширения компетенции Конституционного Суда РФ по оценке «конституционности» решений межгосударственных органов по защите прав и свобод граждан были приняты три постановления Конституционного Суда РФ (от 6 декабря 2013 г. № 27-П, от 14 июля 2015 г. № 21-П и от 19 апреля 2016 г. № 12-П), два раза внесены поправки в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской

Федерации» (от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ, от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ). Эти решения вызвали в России и в зарубежных странах неоднозначную реакцию. Вот что рассказал в своем интервью известный в стране и за рубежом ученый, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ Б. С. Эбзеев: «Хочу начать с одного примера: года три тому назад ЕСПЧ по обращению двух наших граждан, пребывающих в местах лишения свободы по приговору суда за совершение тяжких уголовных преступлений, принял решение, смысл которого заключался в том, что такие лица должны обладать активным избирательным правом. Внешне кажется, что ЕСПЧ защитил граждан России. Между тем в статье 32 Конституции нашей страны сказано, что лица, по приговору суда находящиеся в местах лишения свободы, избирательными правами не пользуются».

Перед юристом в связи с этим неизбежно встает вопрос: что выше, Конституция, легитимированная волей нашего народа, либо Конвенция 1950 г., принятая рядом европейских государств?

Основным правовым порядком России является Конституция. В статье 15 Конституции сказано: в случае, если между нашим федеральным законом и международным договором России возникает коллизия, действуют правила международного договора. Авторы Конституции совершенно осознанно внесли это положение в наш Основной закон. Мы всегда были добросовестны в отношении своих международных обязательств.

Но одновременно в статье 15 Конституции столь же осознанно установили: высшая юридическая сила Конституции России не может быть подвергнута сомнению никаким международным договором и ни при каких условиях. Говоря иначе, судьба Конституции России решается не в Страсбурге, а в Москве».

Проанализировав постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П Григорий Вайпан, руководитель судебной практики Института права и публичной политики, пришел к следующему выводу: «В такой ситуации методы, использованные Конституционным Судом в постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П для обоснования невозможности исполнения постановления Европейского Суда в части изменения существующей в России практики лишения всех заключенных активного избирательного права, не только оказались противоречивы сами по себе, но и не соответствовали ряду ранее выработанных абстрактных правовых позиций Су-

да по вопросу о соотношении конституционных и международных норм. На примере конкретного дела обнаружилось, что у Конституционного Суда нет последовательной методологии оценки исполнимости постановлений Европейского Суда. Вывод Конституционного Суда о том, что постановление Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против России» является, подобно знаменитому «коту Шрёдингера», одновременно исполнимым и неисполнимым, лишь подтверждает это обстоятельство.

Конституционный Суд является далеко не единственным национальным судом, который сформулировал в своих решениях тезис о возможности проверки постановлений Европейского Суда в рамках национального правопорядка. Однако особенность современной эпохи состоит в том, что «центр тяжести» обоснования того или иного соотношения между национальным и международным правом смещается с уровня общих принципов на уровень конкретных дел. Дело «Анчугов и Гладков против России» показывает, что даже в ситуациях очевидного на первый взгляд противоречия между конституционным и конвенционным регулированием пространство для их согласования все равно остается. Любому национальному суду льстит именоваться вершителем судеб международных судебных решений и хранителем «конституционной идентичности», но в тех случаях, когда реальных (а не надуманных) предпосылок для защиты такой идентичности нет, убедительно играть подобную роль весьма непросто».

Интересные мысли и предположения изложил Андрей Бушев в статье, вышедшей в день оглашения решения Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г., в конце поставив ключевой вопрос «А может, и нет проблемы?»:

«Обратимся теперь к существу юридических разночтений, возникших в деле Анчугова и Гладкова. Аргументация Европейского Суда предельно ясна. Указанное право голоса «заключенного» не является абсолютным, и оно может быть ограничено законом. Однако такое ограничение должно быть пропорциональным (соразмерным), т.е. в конечном итоге не распространяться на всех лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, без учета их индивидуальной ситуации, особенностей личности, тяжести совершенного преступления и т.п.

Пропорциональность (соразмерность) является одним из общепризнанных условий допустимости ограничения государством прав

и свобод частных лиц. Она в данном случае предполагает, по мнению ЕСПЧ, наличие в национальном праве механизмов, позволяющих учитывать такие факторы, «как тяжесть совершенного правонарушения и поведения правонарушителя», т.е. дифференцировать заключенных по группам.

Но ведь такой механизм имеется в российском праве, хотя он содержится не в тексте Конституции, а в иных правовых актах... В самом деле, согласно п. 3 ст. 50 Конституции РФ каждый заключенный вправе рассчитывать на помилование или смягчение наказания. Смягчение наказания, в том числе в части возвращения заключенному избирательного права, осуществляется согласно нормам, содержащимся не в Конституции, а в федеральных законах.

Так, получившие для ЕСПЧ значение индивидуализирующие преступника факторы, учитываются российским судом, в частности, при принятии решения об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания (статья 79 УК РФ) и при замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания (статья 80 УК РФ). Процедуры и условия применения данного критерия судом содержатся, в частности, в ст. 175 Уголовно-исправительного кодекса РФ, в ст. 399 Уголовно-процессуального кодекса РФ и др. При использовании данных механизмов судом в силу требований закона должны приниматься во внимание, как тяжесть совершенного преступления, так и личность правонарушителя. Кроме того, дифференциация производится судом и на стадии назначения наказания. Так, суд может назначить наказание в виде лишения свободы, но при этом заменить реальное отбывание срока принудительными работами. Эта мера применяется к лицам, в отношении которых назначенный судом срок лишения свободы не превышает пяти лет (ст. 53.1 УК России). Распространенной является практика назначения судом условного наказания (ст. 73 УК России), т.е. когда свобода и избирательное право за лицами, приговоренными к наказанию в виде лишения свободы, сохраняются.

Для ясности высказанной позиции считаю необходимым вновь подчеркнуть, что нормы прямого действия Конституции РФ имеют приоритет над нормами («новыми правилами»), созданными Европейским судом в результате «эволютивного» толкования Конвенции. Что же касается дела Анчугова и Гладкова, то ситуация не выглядит столь уж конфликтной. По мнению ЕСПЧ, выявленное им противоречие может быть установлено путем толкования Консти-

туционного Суда, т.е. без изменения Конституции (пункты 107, 111 постановления). Поэтому противоречие подхода суда лишь с буквальным текстом одной из норм Конституции может устраняться посредством контекстного толкования — применения предусмотренных российским правом указанных дифференцирующих механизмов.

Известно, что юристов меньше, чем высказываемых ими мнений. Чрезвычайно интересно, к какой же аргументации по данному вопросу прибегнет Конституционный Суд».

Венецианская комиссия Совета Европы предложила России внести ряд поправок в закон о Конституционном Суде. Речь идет о законе о приоритете решений Конституционного Суда РФ над решениями международных судов. Он был разработан во исполнение решения Конституционного Суда РФ, в котором тот постановил, что будет решать вопрос об исполнении постановлений ЕСПЧ по каждому делу индивидуально, и решения ЕСПЧ будут подлежать исполнению только с учетом признания верховенства Конституции России.

Совет Европы и ранее выражал обеспокоенность этим Законом, однако Венецианская комиссия, которая состоит из экспертов-юристов, высказалась впервые. Венецианская комиссия призывает изменить некоторые формулировки Закона, в частности убрать статьи, препятствующие исполнению международных решений, признанных не соответствующими Конституции.

В законе, по мнению Комиссии, должна быть прописана обязанность российских властей находить альтернативные пути исполнения международных решений. Также он должен четко указать, что отдельные меры, изложенные в решениях ЕСПЧ, такие как выплаты справедливой компенсации, не могут быть объектом оценки на конституционность.

Интересную практику об исполнении решений ЕСПЧ во Франции высказал Председатель ЕСПЧ в то время, Жан-Поль Коста, в докладе на XIII Международном форуме по конституционному правосудию, состоявшемся 18–20 ноября 2010 г. в г. Санкт-Петербург. Он сказал, что «Решения Европейского суда неизбежно вызвали реакцию и французских законодателей, и у судов. Для того, чтобы подчиниться решению Страсбургского суда, в одних случаях вмешательство осуществляет сам законодатель или исполнительная власть, в других — практику Европейского Суда учиты-

вал непосредственно французский судья... Иногда в исправлении тех или иных нарушений функционирования системы участвовали и законодатели, и судьи. Это помогало избежать новых нарушений».

В. Д. Зорькин в статье «Конституционный Суд на переходном этапе исторического развития» констатирует, что Конституционный Суд нашел возможности для исполнения основного требования ЕСПЧ о дифференциации тех ограничительных мер в части избирательных прав, которые предусмотрены Конституцией РФ для лиц, содержащихся в местах лишения свободы, что Суд предложил сделать законодателю, призвав его оптимизировать систему уголовных наказаний посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, связанные с таким ограничением свободы осужденных, которое не влечет за собой ограничения их избирательных прав. Он выражает надежду на то, что депутаты отнесутся к этому предложению с пониманием, поскольку его реализация позволит более детально дифференцировать применение такой меры, как специальное ограничение избирательных прав рассматриваемой категории лиц. А то, что такая дифференциация дается законом, а не судебным решением, не меняет правовой сути дела. С чем, кстати, согласен и ЕСПЧ.

Кроме того, В. Д. Зорькин обратил внимание своих коллег из ЕСПЧ на другую часть принятого Конституционным Судом постановления от 19 апреля 2016 г., где отмечается, что «признавая объективную необходимость деятельности ЕСПЧ по выявлению структурных недостатков национальных правовых систем, мы рассчитываем на то, что Европейский суд будет более последовательно придерживаться принципа субсидиарности.

Мы рассчитываем на то, что нас не будут ставить перед фактом европейского консенсуса, достигнутого за нашей спиной. Соглашаясь в целом с данной формой легитимации решений ЕСПЧ, мы исходим из того, что европейский консенсус — это такая неформальная договоренность, которая достигается с нашим непосредственным участием и в ходе которой учитываются особенности исторического развития России и те объективные трудности, с которыми она сталкивается на своем пути к праву и демократии.

Эффективное взаимодействие европейского и конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации. Только диалог и сотрудничество между различными правовыми системами являются основой их надлежащих согласованности и равновесия.

Конституционный Суд и впредь готов действовать в духе сотрудничества и диалога с ЕСПЧ ради упрочения внутригосударственной и межгосударственной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина».

Поддерживая в целом идеи, предложения и выводы В. Д. Зорькина по изложенной в статье теме, хотелось бы высказать ряд соображений. Вот мы, в общем нашли, казалось бы, форму легитимации решений ЕСПЧ, которые не согласуются с некоторыми положениями нашей Конституции. И напрашивается вопрос, почему эта форма не находит поддержки у некоторой части нашей и зарубежной юридической и научной общественности. А несколькими делам, рассмотренным Конституционным Судом РФ и ЕСПЧ, выводы которых оказались противоположными, скорее спорными с обеих сторон, вызвали такую волну публикаций с разными выводами в стране и за рубежом, а между тем, по данным Комитета министров Совета Европы, не исполнены более полутора тысяч решений ЕСПЧ по делам против России.

Вердикты ЕСПЧ по 1549 делам в отношении нашей страны не были исполнены по результатам 2015 г., указано в докладе, подготовленном Комитетом министров Совета Европы. По такому показателю, как число неисполненных вердиктов, у России 3-е место, лидируют Италия (почти 2,5 тыс. дел) и Турция (почти 1,6 тыс. дел). Отмечается, что за минувший год Российская Федерация продемонстрировала отрицательную динамику: решений, которые не исполнены, стало больше на 5%.

Европейский Суд по правам человека за 2015 г. успел назначить лицам, направившим жалобы против России, почти 5 млн евро, что составляет 9% от итоговой суммы назначенных ЕСПЧ компенсаций по всем государствам за предыдущий год. Отметим, что в 2014 г., когда Страсбургский суд обязал Россию выплатить по «делу ЮКОСа» примерно 1,9 млрд евро — это составило практически 90% от итоговой суммы по странам — членам Совета Европы.

В то же время улучшился такой показатель, как своевременность выплат назначенных компенсаций. Например, за минувший год в необходимые сроки компенсации выплатили по 95 делам (в 2014 г. — по 30). Однако за Россией остается лидерство по числу дел, по которым зафиксированы структурные проблемы. К ним относятся жалобы на условия заключения, действия правоохранителей, чрезмерные сроки рассмотрения дел и т.д. На Российскую Федера-

цию приходится 16% от итогового числа дел данной категории. Далее по указанному показателю идут Украина (15%) и Турция (10%).

В октябре 2015 г. в г. Санкт-Петербурге состоялась международная конференция «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции по правам человека». На конференции ее участниками впервые публично было озвучено, что в нашей стране исполняется до 95% решений ЕСПЧ, а оставшаяся часть сталкивается с конституционными, экономическими и культурными сложностями.

Необходимо, конечно, отметить, что Российская Федерация по сравнению с другими странами Европы недавно ратифицировала Конвенцию. И наша страна еще находится на пути к реализации новых, так называемых европейских ценностей, где права и свободы человека считаются высшими приоритетами. Пока процесс адаптации к подходам ЕСПЧ происходит постепенно, возникают трудности в полном принятии его позиций. Что вообще понимается под ценностями? На это, мне кажется, наиболее подробное разъяснение дал историк, дипломат Юрий Рубинский. Он указывает, что «под ценностями обычно понимаются основные принципы устройства семьи, общества и государства, разделяемые большинством граждан. Вводя нравственные критерии в оценки отношений не только между людьми и их сообществами, но и государствами, система ценностей служит сеткой координат, вне которой утрачивается идентичность (если не сам смысл существования) любой цивилизации. Ценности — это еще и этическая, моральная оценка поведения человека в разных сферах его существования и деятельности. И прежде всего оценка его отношений с другими людьми, группами людей, представителями других конфессий, народов... Ведь ценности не только объединяют, но, к сожалению, и разъединяют людей».

По мнению Юрия Рубинского, главная европейская ценность — это «уважение к праву, закону. Осознание того факта, что соблюдение закона выгодно во всех отношениях — и материально, и морально. Хотя бывает так, что в одних европейских странах уважение к праву и закону — незыблемое условие существования, а в других, особенно на юге, — нет. Тем не менее европейская цивилизация в целом — это в первую очередь признание правовой основы взаимоотношения людей. Ну и, конечно, уважение к меньшинствам, понимание, что демократия — это не только воля большинства».

На вопрос: «Нужны ли нам европейские ценности или нет?» — Юрий Рубинский отвечает: «Безусловно, нужны». Но они, по его мнению, не являются принудительным ассортиментом: «Нельзя рассуждать так: ЭТА свобода нам подходит, а ЭТА — нет. Или: однополые браки нам не нужны, а вот гражданское самосознание и уважение к закону — всегда пожалуйста. Есть вещи, без которых вообще цивилизация невозможна и без которых наступает варварство. Что именно входит в ценностный минимум, а что в него не входит, показывает сама жизнь. Но в принципе, европейский выбор не есть выбор геополитический. Это лишь выбор неких правил в отношениях между людьми. Между гражданами и государством. Между разными странами, которые защищают свои интересы и ценности, но учитывают интересы и ценности других».

Наша страна ратифицировала Конвенцию только в 1998 г. (ско-ро будет всего 20 лет). Несомненно, эта дата является важной вехой в истории нашей страны. Вступление в силу Конвенции на территории Российской Федерации следует рассматривать как новый этап в развитии отечественного законодательства и права. Признав юридическую силу этого основополагающего документа, Российская Федерация не только возложила на себя соответствующие обязательства, но и получила возможность участвовать в создании и утверждении общеевропейских стандартов.

Вступив в Совет Европы, Россия обязалась привести свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с европейскими стандартами в области прав человека и демократических институтов и до настоящего момента проводит эту большую кропотливую работу: принимаются новые правовые акты, вносятся поправки в действующие законы.

Важное значение в корректировке российского законодательства в соответствии с общеевропейскими стандартами имело принятие Федерального закона от 30 марта 2001 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод». В соответствии с Законом были внесены изменения и дополнения в Уголовный, Уголовно-исполнительный кодексы, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». При последующем принятии Кодекса об административных правонарушениях, Уголовно-процессуального, Гражданско-процессуального кодексов были учтены международные стандарты. Были введены

апелляционные инстанции в уголовном и гражданском судопроизводстве. Недавно принят и действует Кодекс административного судопроизводства.

У нашей страны на сегодня имеются конституционные, экономические и культурные сложности по быстрому исполнению решений ЕСПЧ, я бы добавил к ним еще исторические, национальные и межконфессиональные, к тому же мы живем в демократической стране всего-то более 20 лет, до этого господствовали монархические и тоталитарные режимы. Поэтому довольно трудно быстро осуществить внедрение в российскую действительность европейских ценностей.

К тому же проблема исполнения решений ЕСПЧ пока еще не имеет законодательного обеспечения. Поэтому следует разработать федеральный закон по реализации решений ЕСПЧ без спешки, с учетом всех сфер жизнедеятельности человека, гражданина, развития государства, его органов власти, согласуясь с традиционными ценностями российского многонационального народа. В законе можно конкретно определить, в какие сроки и какие государственные органы обязаны представлять законопроекты по исполнению решений ЕСПЧ. При этом следует указать сроки и механизм принятия, исполнения закона с учетом, конечно, экономической и политической ситуации в стране и в мире.

Представляется необходимым также предусмотреть в перспективе подготовку и принятие федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации» (тем более, что есть уже несколько вариантов законопроектов по этому вопросу). Если возникнет необходимость, при определенных благоприятных обстоятельствах можно будет и созвать Конституционное Собрание для принятия новой редакции Конституции РФ (предложений на этот счет также достаточно, в том числе обоснованных и назревших). В этом вопросе не стоит торопиться, но и затягивать его решение также не следует, поскольку в соответствии со ст. 17 Конституции в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ, а в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Литература

1. Бланкенгель А., Левин И. В принципе нельзя, но можно!.. Конституционный Суд РФ и дело об обязательности решений ЕСПЧ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.

2. Бушев А. «Потолкуем». Право. Международные суды и национальный суверенитет: дело о праве заключенных на участие в выборах // Российская газета. 2016. 19 апр.

3. Вайпан Г. Трудно быть богом: Конституционный Суд России и его первое дело о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4(113). С. 107–124.

4. Выжutowич В. Нам нужны европейские ценности? Тема с историком, дипломатом Юрием Рубинским // Российская газета. 2016. 19 янв.

5. Голубкова М. Вопросы понимания // Российская газета. 2015. 26 окт.

6. Голубкова М. Право на вето // Российская газета. 2016. 31 марта.

7. Голубкова М. Соответствуйте Конституции // Российская газета. 2015. 23 окт.

8. Зорькин В. Д. Конституционный Суд на переходном этапе исторического развития России // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4(52). С. 1–7.

9. Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.

10. Зорькин В. Д. Россия и Страсбург // Российская газета. 2015. 22 окт.

11. Коста Ж.-П. Роль национальных властей, в частности, судебных, и будущее охраны прав человека в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.

12. Латухина К. Чрезвычайно важно // Российская газета. 2015. 16 дек.

13. Поворин А. Защитили суверенитет // Российская газета. 2015. 20 июля.

Статья опубликована в журнале «Lex Russica (Русский Закон)». Москва, 2017. № 12(133).

О НЕКОТОРЫХ РЕШЕНИЯХ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПО СТАТЬЕ 6 КОНВЕНЦИИ ПО ДЕЛАМ ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Руководстве по статье 6 Конвенции (гражданско-правовой аспект) пункт 1 статьи 6 — Право на справедливое судебное разбирательство — гласит: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушает интересы правосудия» [4, с. 445].

Данный пункт статьи 6 Конвенции обеспечивает всем право на суд. Известные российские ученые М. А. Рожкова и М. Е. Глазкова в своей статье «Аспекты права на суд: новейшие тенденции» обоснованно утверждают, что Европейский Суд в последние годы серьезно обновил свои подходы к содержанию права на суд, пытаясь обозначить те грани, которые характерны для истинно справедливого судебного процесса [4, с. 181]. Это связано с тем, что по жалобам на нарушение права суд ЕСПЧ приходится исследовать различные аспекты проведенного национального судебного разбирательства, что, в конечном счете, и позволяет сделать вывод относительно соответствия этого разбирательства п. 1 ст. 6 Конвенции.

Анализ выводов, сформулированных в прецедентной практике Суда, свидетельствует о том, что право на суд может считаться надлежащим образом реализованным, если при рассмотрении дела заявителя в национальном суде государства-ответчика не были нарушены аспекты:

- 1) «доступности» суда (доступа к правосудию);
- 2) рассмотрения дела судом, созданным на основании закона;
- 3) независимости и беспристрастности суда;
- 4) справедливости судебного разбирательства;
- 5) публичности судебного разбирательства;

6) правовой определенности и приведения в исполнение окончательного судебного решения;

7) разумности срока судебного разбирательства.

Причем каждый из названных аспектов «оброс» в практике Суда серьезным багажом прецедентов, в которых раскрывается та или иная его сторона. Вследствие этого Европейский Суд может признать право на суд соблюденным только при условии соответствия проведенного национального судебного разбирательства по делу заявителя всем названным аспектам. Если же при проведении национального судебного разбирательства имело место нарушение какой-либо составляющей права на суд, Суд признает данное право нарушенным [4, с. 181].

Для ознакомления наших читателей я взял в качестве примера несколько дел, рассмотренных ЕСПЧ, где ошибки наших судов по вопросам своевременного уведомления о заседаниях суда кассационной инстанции, о вызове свидетелей в суд и об отсутствии доказательств у суда о своевременном уведомлении о дате заседания суда были признаны ЕСПЧ нарушением статьи 6 Конвенции.

Кроме того, мною взято одно дело ЕСПЧ, где было указано, что заявителю была направлена телефонограмма, он не оспаривал ее получение и ввиду этого обстоятельства ЕСПЧ признал, что заявитель был надлежащим образом извещен о заседании суда, не был лишен возможности присутствовать в нем, а потому ЕСПЧ пришел к выводу, что здесь нет нарушения статьи 6 Конвенции.

В постановлении от 7 июня 2011 г. по делу «Гусак против России» (*Gusak v. Russia*) (жалоба № 28956/05) Европейский Суд признал нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции в связи с нарушением права заявителя на справедливое судебное разбирательство при рассмотрении гражданского дела судом кассационной инстанции.

Обстоятельства дела. 27 апреля 2005 г. краевой суд уведомил заявителя, что судебное заседание суда кассационной инстанции отложено до 12 мая 2005 г. Это уведомление было получено заявителем 12 мая 2005 г. — в день судебного заседания. Краевой суд рассмотрел дело в отсутствие заявителя и ее представителя. Вторая сторона присутствовала в судебном заседании и сделала устные заявления.

Позиция Европейского Суда. «...В интересах отправления правосудия участник судебного процесса должен быть вызван в судебное заседание таким образом, чтобы не только знать о дате и месте

судебного заседания, но и иметь достаточно времени на подготовку своего дела и явку на судебное заседание. Формальная отправка уведомительного письма без уверенности в том, что оно будет получено заявителем своевременно, не может рассматриваться Судом как надлежащее уведомление».

Европейский Суд особо отметил, что «ничто в тексте решения кассационного суда не позволяет предположить, что кассационный суд рассмотрел вопрос о том, была ли заявитель вызвана в судебное заседание надлежащим образом, и в случае отрицательного ответа — вопрос об отложении рассмотрения кассационной жалобы».

Учитывая изложенное, а также тот факт, что «вторая сторона приняла участие в заседании суда кассационной инстанции и сделала заявления в устной форме, которые не были доведены до сведения заявителя и на которые она не могла дать своего устного ответа», Европейский Суд пришел к выводу, что «имело место нарушение права заявителя на справедливое судебное разбирательство» (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2011 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 14 марта 2012 г.) [3, с. 112–113].

В постановлении от 2 октября 2012 г. по делу «Храброва против России» (*Khrabrova v. Russia*) (жалоба № 18498/04) Европейский Суд установил нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции в связи с несправедливостью судебного разбирательства по гражданскому делу и нарушением принципа гласности судопроизводства.

Обстоятельства дела. Храброва работала учителем гимназии. Во время урока между школьницей и Храбровой возник конфликт, вследствие которого педагог попросила ученицу покинуть класс. Девушка вышла без пальто из школы, несколько часов ходила вокруг нее и в результате заболела. Менее чем через месяц педагога уволили по причине указанных выше обстоятельств.

Храброва обратилась в районный суд с иском о восстановлении на работе.

По ходатайству ответчика дело рассматривалось в закрытом судебном заседании.

Районный суд заслушал ряд свидетелей, в том числе со стороны истца, в удовлетворении ходатайства истца о вызове еще семерых свидетелей отказал. Никто из свидетелей, заслушанных районным судом, не присутствовал в классе во время спора между заявительницей и ученицей.

Решением районного суда в иске о восстановлении на работе отказано. Вышестоящий суд, рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Храбровой, оставил решение районного суда без изменения.

Позиция Европейского Суда в отношении нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции. «Статья 6 Конвенции... не закрепляет правила приемлемости доказательств или способ их оценки, которые, таким образом, являются основными вопросами, регулируемые национальным законодательством и судами.

Статья 6 Конвенции не гарантирует напрямую право на вызов свидетелей или принятие иных доказательств судом в ходе гражданского производства. Тем не менее любое ограничение, наложенное на право стороны вызывать свидетелей в гражданском судопроизводстве и представлять иные доказательства в поддержку своей позиции, должно соответствовать требованиям справедливого судебного разбирательства в значении пункта 1 этой статьи, включая принцип равенства сторон. Равенство сторон подразумевает, что каждой из сторон предоставляется адекватная возможность представлять свои интересы по делу, включая доказательства, в соответствии с условиями, которые не ставят ее в значительной степени в невыгодную позицию по отношению к своему оппоненту».

Применительно к данному делу Европейский Суд отметил, что районный суд отклонил ходатайство Храбровой о вызове свидетелей без указания оснований, «а затем сделал вывод в своем решении о том, что утверждения заявительницы об отсутствии в ее действиях признаков насилия не соответствуют представленным доказательствам и что она не представила свою версию событий, в то время как ответчиком выдвинута иная версия. Суд кассационной инстанции также отклонил ходатайство заявительницы о вызове в суд одноклассников И.».

Европейский Суд пришел к выводу, что «в обстоятельствах настоящего дела отказ вызвать кого-либо из свидетелей в суд нарушил справедливый баланс сторон и стал непропорциональным ограничением возможности заявительницы представлять доказательства в равных условиях с ответчиком.».

В отношении нарушения принципа гласности судопроизводства Суд отметил, что «районный суд удовлетворил ходатайство ответчика о проведении слушаний за закрытыми дверями, ссылаясь на интересы несовершеннолетних... что в деле затрагивались интересы

неопределенных учеников и что проведение публичного слушания негативно скажется на их образовании». При этом «не было указаний на то, как публичное слушание, касающееся трудового спора, могло негативно сказаться на интересах несовершеннолетних. С точки зрения Суда, чтобы скрыть отправление правосудия от общественного контроля, национальные суды должны представить достаточные основания».

Европейский Суд также принял во внимание, что ученица И. не допрашивалась на слушаниях (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2013 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 3 июля 2013 г.) [3, с. 98–100].

В постановлении от 13 декабря 2011 г. по делу «Кокурхаев против России» (*Kokurkhaev v. Russia*) (жалоба № 46356/09) Европейский Суд признал отсутствие нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции в связи с жалобой заявителя на ненадлежащее извещение о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы.

Обстоятельства дела. Заявитель подал кассационную жалобу на решение районного суда по трудовому спору. Районный суд направил сторонам судебного разбирательства письмо с извещением о дате и месте заседания по рассмотрению кассационной жалобы в верховном суде республики. Кроме того, заявитель был уведомлен о судебном заседании секретарем районного суда по телефону, о чем составлена телефонограмма.

На заседании по рассмотрению его кассационной жалобы заявитель отсутствовал, в то время как представитель ответчика присутствовал и дал пояснения.

Позиция Европейского Суда. «Анализ положений российского законодательства об извещении сторон судебного процесса о рассмотрении их спора позволяет сделать заключение, что, какими бы ни были средства уведомления, национальные суды должны иметь доказательства доставки извещения о заседании. В противном случае судебное заседание должно быть отложено».

Переходя к обстоятельствам данного дела, Европейский Суд обратил внимание на то, что «пункт 1 статьи 6 Конвенции не предусматривает определенного способа отправки судебных документов, например, заказное письмо. Заявитель не оспаривал действительность направления телефонограммы и прямо не отрицал ее получение. Заявитель скорее подчеркивал, что этот способ извещения не может рассматриваться в качестве приемлемого».

Европейский Суд заключил, что «получение телефонограммы заявителем действительно и исходя из положений Конвенции данный способ извещения не вызывает вопросов о его приемлемости».

Признав, что заявитель был надлежащим образом извещен о заседании по его кассационной жалобе и не был лишен возможности присутствовать на нем, Европейский Суд пришел к выводу, что в данном случае нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции отсутствует (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2012 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 10 октября 2012 г.) [3, с. 109–110].

В постановлении от 10 мая 2011 г. «Костин против России» (*Kostin v. Russia*) (жалоба № 23464/06) Европейским Судом установлено нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции в связи с ненадлежащим извещением заявителя о рассмотрении дела в суде кассационной инстанции.

Обстоятельства дела. Обращаясь с жалобой в Европейский Суд, заявитель утверждал, что он не был уведомлен о заседании суда кассационной инстанции, которое состоялось 27 октября 2005 г.

Позиция Европейского Суда. Оценивая доводы властей Российской Федерации о своевременном уведомлении заявителя о заседании суда кассационной инстанции, представивших в подтверждение своей позиции копию повестки от 4 октября 2005 г., подписанной судьей, с регистрационным номером и датой подготовки на печати секретариата районного суда, Суд отметил, что «власти не представили никаких доказательств того, что повестка была на самом деле направлена заявителю и что он ее получил. Кроме того, он отмечает, что суд кассационной инстанции не проверил факт надлежащего извещения заявителя о дате судебного заседания».

Основываясь на собственной прецедентной практике по делам, в которых поднимались аналогичные вопросы, Суд установил, что «заявитель был лишен возможности присутствовать на заседании суда кассационной инстанции, поскольку его не уведомили о дате слушания. Отсюда следует, что имело место нарушение права заявителя на справедливое судебное разбирательство, определенного пунктом 1 статьи 6 Конвенции» (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2011 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 28 сентября 2011 г.) [3, с. 122–123].

Как известно, Россия ратифицировала Европейскую Конвенцию по правам человека в 1998 г. Вступление в силу Конвенции на тер-

ритории Российской Федерации необходимо рассматривать как начало нового этапа в развитии законодательства и права. Вступив в Совет Европы, Россия обязалась привести свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с европейскими стандартами, особенно в области прав человека. Прошло более 20 лет, за это время проведена большая работа по приведению российского законодательства в соответствие с международными стандартами.

Ранее решения ЕСПЧ указывались в обзорах судебной практики Верховного Суда РФ, утверждавшихся Президиумом Верховного Суда России (как это указано выше), однако нижестоящие суды не всегда положительно реагировали на это.

В декабре 2018 г. в Российской газете был опубликован закон, который специалисты назвали «процессуальной революцией». Были введены большие изменения в систему пересмотра судебных решений, повышена роль обзоров судебной практики Верховного Суда России.

Как отметил председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников, этот закон является одним из наиболее важных в рамках проводимой судебной реформы.

«Изменяются отдельные положения процессуальных кодексов об особенностях рассмотрения некоторых категорий дел и вносятся корреспондирующие изменения в федеральные законы, — сказал Павел Крашенинников. — Эти изменения направлены на улучшение качества правосудия и оптимизацию судебной нагрузки при сохранении основополагающих принципов гражданского процесса. Кроме того, законом изменяются правила судопроизводства в судах общей юрисдикции с учетом создания обособленных апелляционных и кассационных судов».

Одно из ключевых изменений: в мотивировочных частях суды могут ссылаться на обзоры судебной практики Верховного Суда России. До сих пор юристы спорили, какой статус у обзоров, и могут ли суды ссылаться на них в своих решениях.

В обзорах Верховный Суд анализирует практику: рассказывает о конкретных делах, разъясняет, почему было решено именно так. Судебная практика должна быть единой по всей стране. В однотипных делах в Воронеже и Петропавловске-Камчатском суды должны выносить похожие решения. Поэтому судьи обязаны ориентиро-

ваться на правовые позиции Верховного Суда страны, иначе их решение может быть отменено в вышестоящей инстанции.

Адвокат Вячеслав Голенев отмечает, что нижестоящие суды раньше не всегда обращали внимание на разъяснения, содержащиеся в обзорах. «Несоответствие позиции нижестоящего суда правовой позиции Верховного Суда России, изложенной в Обзоре судебной практики, фактически является нарушением в толковании норм права, в связи с чем должно подлежать отмене». Но раньше суды подчас отклоняли ссылки на обзоры под предлогом, что у этих документов нет какого-то нормативного статуса. Теперь квалифицированный судья в такой ситуации уже не скажет нет. «Именно разъяснения Верховного Суда Российской Федерации как высшей судебной инстанции должны всегда и во всех случаях учитываться судами для цели верного толкования норм права», говорит Вячеслав Голенев [2, с. 9].

Хочу привести еще одно решение ЕСПЧ в качестве примера, которым должны руководствоваться все суды — **Постановление от 31 мая 2016 г. по делу «Ганкин и другие против Российской Федерации».**

1. Обстоятельства дела

А. Жалоба № 2430/06, «Ганкин против Российской Федерации»

4. Заявитель Владислав Андреевич Ганкин родился в 1954 г. и проживает в г. Волжский Волгоградской области.

5. В мае 2006 г. заявитель подал гражданский иск о взыскании переплаченной суммы за оказанные услуги. 2 октября 2007 г. Волжский городской суд Волгоградской области рассмотрел дело в присутствии заявителя и отклонил его иск. Заявитель обратился с кассационной жалобой в Волгоградский областной суд. Власти Российской Федерации утверждали, что 9 ноября 2007 г. судебная повестка была направлена заявителю по почте. Заявитель ее не получил.

6. 29 ноября 2007 г. Волгоградский областной суд оставил решение городского суда без изменения в отсутствие заявителя и без рассмотрения вопроса о том, был ли заявитель уведомлен о судебном заседании.

В. Жалоба № 1454/08 «Шевченко против Российской Федерации»

7. Заявительница Ольга Ивановна Шевченко родилась в 1958 г. и проживает в г. Тюмень.

8. В январе 2007 г. она подала иск о защите чести и достоинства в отношении третьей стороны. 6 марта 2007 г. Центральный районный суд г. Тюмень отклонил иск заявительницы. Заявительница присутствовала на заседании и защищала свои интересы лично. 18 марта 2007 г. она подала кассационную жалобу, в которой указала номер своего абонентского почтового ящика. Власти Российской Федерации утверждали, что 12 апреля 2007 г. судебная повестка была направлена на почтовый ящик заявительницы. Заявительница настаивала, что не получала повестки.

9. 2 мая 2007 г. Тюменский областной суд рассмотрел и отклонил кассационную жалобу заявительницы в отсутствие заявительницы и без рассмотрения вопроса о том, была ли она уведомлена о судебном заседании.

С. Жалоба № 11670/10 «Белкин против Российской Федерации»

10. Заявитель Алексей Дмитриевич Белкин родился в 1952 г. и проживает в г. Нея Костромской области.

11. В апреле 2009 г. он подал гражданский иск против государственной автоинспекции с целью получения копии свидетельства о регистрации транспортного средства. 19 мая 2009 г. Нейский районный суд Костромской области рассмотрел дело в присутствии заявителя и частично удовлетворил его требования. Обе стороны обжаловали судебное решение. Власти Российской Федерации утверждали, что 10 августа 2009 г. Костромской областной суд направил заявителю судебную повестку обычной почтой, а также ему позвонили по телефонному номеру, указанному в его исковом заявлении. Заявитель указывал, что не получал судебного извещения по почте и ему не звонили по телефону.

12. 19 августа 2009 г. Костромской областной суд отменил решение районного суда и отклонил иск заявителя в его отсутствие, не рассматривая вопрос о том, был ли заявитель уведомлен о судебном заседании.

Д. Жалоба № 12938/12 «Кирюшкин против Российской Федерации»

13. Заявитель Михаил Викторович Кирюшкин родился в 1975 г. и проживает в г. Екатеринбург.

14. Заявитель подал гражданский иск против своего работодателя в связи с незаконным увольнением. 1 сентября 2011 г. Кировский районный суд г. Екатеринбург рассмотрел дело в присутствии заявителя и отклонил его иск. 15 сентября 2011 г. заявитель подал

кассационную жалобу в Свердловский областной суд. Власти Российской Федерации утверждали, что 12 октября 2011 г. Свердловский областной суд направил заявителю судебную повестку по почте заказным письмом. Заявителю были направлены три почтовых уведомления, чтобы он забрал из отделения почтовой связи письмо из суда: 18 и 24 октября и 7 ноября 2011 г. По словам заявителя, он получил почтовое уведомление только 11 ноября 2011 г.

15. 1 ноября 2011 г. Свердловский областной суд отклонил кассационную жалобу заявителя в его отсутствие и не рассмотрел вопрос о том, был ли заявитель уведомлен о судебном заседании.

I. Объединение жалоб для рассмотрения в одном производстве

18. Европейский Суд отмечает, что все заявители жаловались на то, что внутригосударственные органы власти не уведомили их о предстоящих судебных заседаниях, в которых они хотели бы участвовать. Принимая во внимание сходство жалоб заявителей, Европейский Суд считает, что в интересах надлежащего отправления правосудия жалобы должны быть объединены для рассмотрения в одном производстве в соответствии с пунктом 1 правила 42 Регламента Суда.

II. Предполагаемое нарушение статьи 6 Конвенции

19. Заявители жаловались на то, что их право на справедливое судебное разбирательство в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции было нарушено в связи с тем, что внутригосударственные суды не обеспечили их участия в заседаниях суда апелляционной инстанции по гражданским делам, в которых они являлись сторонами. В соответствующей части пункта 1 статьи 6 Конвенции говорится следующее: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое... разбирательство дела. судом».

36. Кроме того, Европейский Суд отмечает, что суды Российской Федерации обладают широкой свободой усмотрения в выборе способа уведомления. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не ограничивает выбор судов конкретными способами уведомления, если он предусматривает получение подтверждения вручения уведомления. Это означает, что какой бы ни был выбран конкретный способ уведомления лиц, участвующих в процессе, в распоряжении внутригосударственных судов должен находиться доказательства, подтверждающие получение судебного извещения адресатом. Это доказательство должно позволить внут-

ригосударственным судам удостовериться, получили ли лица, участвующие в деле, судебные повестки своевременно и, если нет, отложить судебное разбирательство. Европейский Суд установил нарушение статьи 6 Конвенции во многих делах против Российской Федерации, в которых внутригосударственные суды не проверили получения доказательств вручения судебного извещения и ограничились общим заключением о том, что лицо, участвующее в деле, было «надлежащим образом уведомлено», что не было подкреплено доказательствами доставки извещения.

В. Правоприменительная практика Верховного Суда Российской Федерации

17. 23 декабря 2015 г. Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил обзор судебной практики № 4 (2015). В разделе IV «Процессуальные вопросы» Верховный Суд Российской Федерации особо отметил свое определение от 16 декабря 2014 г. (№ 9-КГ14-8) которым он отменил апелляционное определение окружного суда в связи с неуведомлением надлежащим образом лиц, участвующих в деле. После напоминания содержания статей 113, 155, 167 и 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации постановил следующее: «Таким образом, независимо от того, какой из способов извещения избирается судом, он должен обеспечивать достоверную фиксацию переданного сообщения и факта его получения адресатом. Апелляционным определением, датированным 1 апреля 2014 г. апелляционная жалоба М. была рассмотрена в отсутствие истца и ответчика. В протоколе судебного заседания не указано, что неявившиеся лица надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения дела. Информации о своевременном направлении извещения К., а также данных о вручении его истцу в материалах дела не имеется... Следовательно, извещение [о времени и месте рассмотрения дела] истца К. не может быть признано надлежащим. что является существенным нарушением норм процессуального права» [5, с. 44–56].

Что интересно, в пункте 17 своего Постановления ЕСПЧ указал, что в декабре 2015 г. Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил обзор судебной практики № 4 (2015), где особо отметил свое определение от 16 декабря 2014 г., которым он отменил апелляционное определение окружного суда в связи с неуведомлением надлежащим образом лиц, участвующих в деле. Тем са-

мым, Европейский Суд дал понять, что в России обзоры судебной практики, даже утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, не являются обязательными для исполнения нижестоящими судами.

Если это так, то можно говорить об использовании правовых позиций Европейского Суда и Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении конкретных дел мировым, районными, областными и приравненными к ним судами. Эти и другие факты явились основанием для подготовки Верховным Судом Российской Федерации проекта закона о внесении изменений и дополнений в процессуальное законодательство в целях повышения роли обзоров судебной практики Верховного Суда России. Этот законопроект получил поддержку парламента и Президента страны.

В качестве примера были взяты именно эти постановления Европейского Суда, связанные с нарушением статьи 6 Конвенции, так как, по нашему мнению, такие упущения, недостатки и нарушения как судов, так и других организаций, обеспечивающих должное функционирование судебной системы, наиболее распространены на местах (особенно в районном звене). Это и нехватка кадров в аппаратах судов, их большая текучесть из-за невысокой заработной платы, большой нагрузки, недостаточная информационная и техническая обеспеченность судов, постоянная реформа почты России.

Недавно проходило заседание Совета судей России, на котором Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев сообщил, что в Государственной Думе находится проект Федерального закона «О государственной судебной службе в Российской Федерации». Он попросил депутатов принять этот закон, так как деятельность аппаратов судов существенно отличается от работы государственных гражданских служащих. Мы полностью поддерживаем Председателя Верховного Суда РФ, Совет судей РФ и просили бы Федеральное Собрание РФ и Президента России принять этот закон, так как, по нашему мнению, он должен значительно улучшить работу судов всех уровней.

Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев принял участие в открытии ежегодного общероссийского совещания-семинара судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов, на котором в течение двух дней будут подводить итоги работы в прошлом году и говорить о приоритетных задачах судебной системы на 2019 г. Во главу угла, по мнению главы Правительства РФ должна быть по-

ставлена эффективность судебной системы. В 2017 г. российские судьи рассмотрели более 28 миллионов дел. В 2018 г. их количество увеличилось до 31 миллиона. Как полагает Д. А. Медведев, это говорит о росте правовой грамотности населения и его доверии к российскому судопроизводству. «Важно, чтобы эта нагрузка не сказывалась на качестве и скорости принятия судебных решений», — подчеркнул Председатель Правительства РФ, — «Работу по технологической модернизации судебной системы нужно обязательно продолжать» [1, с. 8].

Президент России Владимир Путин в приветственной телеграмме участникам годового общероссийского совещания-семинара судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов выразил уверенность, что дискуссии приведут к конкретным предложениям, соответствующим укреплению законности и правопорядка. «От эффективности судебной системы прямо зависит надежная защита прав и законных интересов граждан, а значит, развитию России как правового демократического государства», — уверен глава государства [1, с. 8].

Литература

1. Кузьмин В. Суд под защитой // Российская газета. 2019. № 31. 19 февр. С. 8.
2. Куликов В. Трижды рассудят // Российская газета. 2018. № 272. 4 дек. С. 9.
3. Постановления Европейского Суда по правам человека, использованные в постановлениях и обзорах Верховного Суда Российской Федерации (2010–2015) / под общей редакцией В. М. Ламбиной. Москва: Статут, 2016. С. 98–100, 109–110, 112–113, 122–123.
4. Рожкова М. А., Глазкова М. Е. К статье 6 Конвенции. Аспекты права на суд: новейшие тенденции // Российский ежегодник Европейской Конвенции по правам человека. 2015. № 1. М.: Статут, 2015. С. 180–230.
5. Российская хроника Европейского Суда. 2017. № 1. С. 44–56.
6. Российский ежегодник Европейской Конвенции по правам человека. 2015. № 1. С. 445.

Статья опубликована в журнале «Lex Russica (Русский Закон)». Москва, 2017. № 12(133).

О РАБОТЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАНЕ

6 сентября 2016 г. в Совете Федерации прошло заседание Межрегионального банковского Совета по теме «Долговая нагрузка бюджетов субъектов РФ и их сбалансированность как важный фактор устойчивости финансовой системы».

Открывая заседание, председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко назвала ряд весьма тревожных цифр: общая сумма задолженности региональных бюджетов превысила 2 триллиона рублей (около 2,4 триллиона, как уточнили позже), 56 субъектов Российской Федерации имеют дефицит бюджетов, который составит в консолидированном виде около 250 миллиардов рублей. При этом в 14 регионах размер долга превысил уровень годовых поступлений в местные бюджеты, что, по сути, означает банкротство территорий. Самое неприятное, что уровень задолженности возрастает, несмотря на ощутимые усилия Совета Федерации, который в этом году настоял на том, что из федерального бюджета было выделено дополнительно около 310 миллиардов рублей на так называемое выравнивание бюджетов. Это, конечно, несколько ослабило долговую удавку, но не переломило тенденцию: за последний год 65 субъектов РФ увеличили свою задолженность, некоторые из них — в несколько раз.

Почему так происходит? И куда ушли заемные деньги? Основная причина — решения Правительства, которые, планируя консолидированный бюджет, передали в последние годы десятки полномочий под ответственность региональных руководителей. А соответствующие деньги на осуществление этих полномочий, преимущественно социального характера, не выделили. Или выделили с большим опозданием. Губернатор Ставропольского края Владимир Владимиров привел конкретные примеры: за последние годы количество полномочий регионального ведения увеличилось с 11 до 117 наименований, а их финансирование в большинстве случаев или отсутствует, или идет с опозданием и не в полном объеме. Что же делать в таких обстоятельствах? [9, с. 7]

В сентябре 2016 г. в интервью корреспонденту Российской газеты Виталию Петрову Валентина Ивановна Матвиенко, Председатель Совета Федерации, на его вопрос: **Как Вы считаете, в ны-**

нешней ситуации регионам следует предоставить более значительные финансовые права или им придется еще больше ужаться? — ответила следующее:

«Для Совета Федерации это ключевой вопрос. С декабря 2015 г. вместе с Правительством, экспертным сообществом, институтами РАН мы проводим тщательный анализ бюджетных отношений между уровнями власти с тем, чтобы определить, каким должен быть бюджетный федерализм в условиях нашей страны. Финансовое положение большинства регионов тяжелое, и это надо открыто признать. Так, у 14 регионов задолженность превышает их доходы.

Более того, на протяжении последних 15 лет финансовое положение большинства регионов лишь ухудшается. Растет госдолг, увеличивается дефицит региональных бюджетов, усиливается их зависимость от дотаций из федерального бюджета. Естественно, это не может не тревожить. Но если мы ставим целью только спасение регионов, находящихся в критической зоне, это один подход. И совсем другое, если мы ходим системно выстроить налоговую политику, межбюджетные отношения таким образом, чтобы они соответствовали статусу федеративного государства. Чтобы не было регионов, где качество жизни ниже определенного социального стандарта. Любой российский гражданин, где бы он ни проживал в нашей стране, должен иметь гарантированный доступ к пакету социальных благ, установленному государством. Сегодня этого нет. Разрыв в качестве жизни между российскими регионами большой, даже огромный. Мы обязаны решить данную проблему.

Хочу, например, обратить внимание на следующее обстоятельство. Почему банки давали кредиты регионам под 18–20 процентов? Это ставка, применяемая к бизнес-структурам, деятельность которых сопряжена с огромными рисками. Субъект Российской Федерации, каким бы сложным не было его финансовое положение, является значительно более надежным заемщиком, чем любая коммерческая компания. Минфину и Центробанку следует задуматься о том, чтобы облегчить условия кредитования субъектов Федерации.

Считаю, самое главное — это создание условий для самостоятельного развития каждого региона. Для чего необходима комплексная система экономических, социальных, управленческих и иных мер. Регионы настолько разнятся по своим условиям, что в отношении них необходим дифференцированный подход. Мы предлагаем разбить субъекты РФ на группы в зависимости от уровня их эконо-

мического и социального развития, инвестиционной привлекательности, наличия конкурентных преимуществ. И оказать им поддержку с учетом этих факторов, а не как сейчас, “всем сестрам по серьгам”» [7].

Затем в конце 2016 г. на заседании Совета безопасности РФ под руководством В. Путина был рассмотрен проект Основ государственной политики регионального развития России до 2025 г., подготовленный Правительством РФ.

О том, как сделать региональную политику более совершенной и эффективной, говорили на заседании Совета безопасности в Кремле. Нужно сократить дисбаланс в социально-экономическом положении регионов, призвал Президент.

Предыдущий такой документ был утвержден давно, двадцать лет назад. Он позволил укрепить территориальную целостность, единство страны, оптимизировать отношения между различными уровнями власти и систему территориального устройства. «Более эффективными и адресными стали федеральные и региональные целевые программы. Это позволило решить многие экономические, инфраструктурные, социальные проблемы», — оценил Владимир Путин.

«Значительно увеличился валовый региональный продукт: за период с 1998 по 2014 г. он вырос в 25 раз — с 2,2 до 58,7 триллиона рублей. Заметно улучшилась демографическая ситуация. С 2009 г. начала увеличиваться численность населения, повысилась продолжительность жизни наших людей», — подчеркнул Президент. Заработали механизмы, стимулирующие опережающее развитие Дальнего Востока, российской Арктики, Северного Кавказа, а позднее и Крыма, и Калининградской области.

«Вместе с тем, процесс формирования устойчивой системы федеративных отношений и эффективного местного самоуправления пока нельзя назвать завершенным, — продолжил глава государства. — Сохраняются риски, связанные с несбалансированностью бюджетной системы, диспропорциями в территориальном развитии и на рынке труда. Немало проблем остается в образовании, здравоохранении и культуре». А ведь это не сферы, которые обеспечивают единство экономического и социального пространства страны. «Не говоря уже о том, что их состояние — так же как и состояние экономики — прямо влияет на социальное самочувствие граждан», — добавил он.

«По-прежнему заметна разница в экономическом развитии регионов, не преодолена тенденция стягивания экономики в центральные районы страны», — продолжил Президент. Это приводит к диспропорциям в бюджетной обеспеченности, а как результат — к разрыву в уровне доходов, социальных гарантий людей, живущих в разных регионах. При этом скачки показателей наблюдаются даже в пределах одного федерального округа. «Общие доходы пяти самых богатых и самых бедных регионов различаются в 43 раза. А если взять самый богатый и самый бедный — даже и говорить не буду, там вообще в сотни раз», — заметил Путин.

Нужно уточнить приоритеты и задачи региональной политики, заявил глава государства. С этой целью Правительство разработало проект Основ государственной политики регионального развития России до 2025 г., который и обсудили на совещании.

«Важно определить в новом документе экономические механизмы, которые помогут более полно реализовывать производственный, научно-технологический, образовательный, предпринимательский потенциал регионов, гибко использовать их конкурентные преимущества, создавать новые точки роста и тем самым обеспечить поступление в бюджет дополнительных доходов. Только такой подход позволит добиться снижения различий в экономическом и социальном развитии регионов, создать условия для повышения качества жизни на всей территории России для наших людей», — поставил задачу Путин.

Также необходимо совершенствовать систему межбюджетных отношений, добиться устойчивого финансового обеспечения полномочий органов власти регионов и муниципалитетов. Они должны добиваться сбалансированности своих бюджетов. «Надо более грамотно использовать налоговые инструменты, с тем, чтобы создавать условия для развития экономики и увеличения валового регионального продукта», — пояснил Президент.

«На федеральном уровне нужно совершенствовать систему целевых субсидий и дотаций, следить и анализировать, насколько эффективно они используются регионами. И, конечно, важно предлагать решения, которые повысят самостоятельность регионов и муниципалитетов в вопросах развития своей налогооблагаемой доходной базы», — поставил задачу глава государства. Тему межбюджетных отношений он предложил рассмотреть на отдельном совещании с участием представителей и Правительства, и регионов.

«Нужно обеспечить координацию федеральных, региональных программ, направленных на развитие территорий, — обозначил Путин. — Разумеется, это касается и инвестиционных планов компаний с госучастием, крупных частных предприятий». Все привлекаемые на то или иное направление ресурсы должны концентрироваться так, чтобы создавать так называемый синергетический эффект, заключил он [4].

Недавно в Совете Федерации обсудили, что сделано и как работать дальше. Что сделал Совет Федерации помимо своей главной задачи — принятия законов? Добился того, что уменьшился дефицит консолидированного бюджета, сократилась долговая нагрузка дотационных регионов, отбил попытки Минфина в обход закона изымать доходы местных бюджетов...

Об этом и о многом другом шла речь на заседании Научно-экспертного совета при председателе Совета Федерации. Повестка с весьма ответственным названием «Роль и место Совета Федерации в решении современных задач внутренней и внешней политики Российского государства» полностью соответствовала статусу и значению палаты регионов в политической системе современной России. Рискну предположить, что некоторое количество наших сограждан представляет деятельность верхней палаты исключительно в виде обсуждения законопроектов. Это не так, о чем и говорила, открывая заседание Валентина Матвиенко, председатель Совета Федерации. Константа его деятельности — гармонизация интересов регионов с общероссийскими задачами. Только на протяжении последнего года были приняты важнейшие решения Совета безопасности России по перспективам развития российской глубинки, а Президент России 16 января 2017 г. утвердил Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации до периода до 2025 г. Совет Федерации отстаивал безусловное право региональных бюджетов на дотации из федеральной госказны, которые Минфин пытался было поставить в зависимость от неких своих критериев, облегчив отчаянную финансовую ситуацию, в которую попали многие субъекты Федерации из-за неудовлетворительного финансирования центральными московскими ведомствами совместных полномочий, отстаив соответствующую статью расходов в федеральном бюджете. Но не только. Валентина Матвиенко привела вполне конкретный пример, когда действия Совета Федерации, быстрые и оперативные, давали ощутимый экономиче-

ский эффект: много лет дальневосточные и камчатские власти добивались запрета на варварский дрейфтерный лов, которым грешили иностранные суда в нашей промысловой зоне. Безуспешно, видимо, слишком мощные лоббистские структуры были вовлечены в решение вопроса. И лишь после вмешательства сенаторов дрейфтерный лов запретили. Итог — количество промысловой рыбы увеличилось в три-четыре раза, соответственно выросли уловы, добавились рабочие места, стали сильнее налоговые поступления в местные бюджеты. Если оценить в деньгах эффект от этих и других действий Совета Федерации, то сумма будет измеряться сотнями миллиардов рублей [10, с. 2]

Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев встретился с руководителями российских регионов, чтобы поговорить о том, как улучшить финансовое положение субъектов Федерации. Принятые в последнее время меры заложили новые позитивные тенденции. За 2016 г. дефицит региональных бюджетов уменьшился со 170 до 12,5 миллиардов рублей, сокращается количество проблемных регионов, где долг значительно превышает доходы. «Это свидетельствует о том, что постепенно начала расти доходная база субъектов Российской Федерации, и те соглашения, которые федеральным центром в Министерстве финансов подписывались с регионами об ограничении расходов, о повышении эффективности расходов, мобилизации доходных источников, тоже сработали», — считает министр финансов Антон Силуанов.

Но в целом ситуация, констатировал Медведев, остается сложной, потому что долговая нагрузка все еще значительная: «Доля рыночных заимствований в общем объеме рационального долга снизилась, но все еще превышает половину».

«Чтобы постепенно решать долговую проблему, мы будем продолжать практику выделения бюджетных кредитов, — напомнил глава Правительства. — В текущем году на эти цели запланированы 200 миллиардов рублей» [3, с. 4]

Решения в пользу региональных властей готовятся или уже приняты. О них рассказали глава Минфина и вице-премьер Дмитрий Козак. Регионам передадут часть акцизов на табак, если они смогут увеличить его собираемость — губернаторы просили об этом, заверяя, что в этом случае будут заинтересованы в борьбе с контрафактной продукцией. Для регионов с нормативом бюджетной обеспеченности свыше единицы (сюда входят регионы — «доноры» —

таких сейчас 13) доля финансирования программ со стороны федерального центра будет колебаться от 70 процентов (Калужская область) до 5 процентов (Москва), для остальных — от 95 до 70 процентов [6, с. 4]

Другое новшество, которое значительно облегчит ситуацию в регионах — изменения в Налоговом кодексе, которые предлагает Минфин: сократить с 30 до 22 процентов страховые взносы, которые платит работодатель за каждого работника. 300 миллиардов рублей могут остаться в регионах и, как подчеркнул министр финансов, могут быть направлены на создание новых производств и расширение налогооблагаемой базы, а успешные регионы могут рассчитывать на 20 миллиардов рублей грантов. Однако такие «налоговые маневры» потребуют серьезного изменения в законодательстве с учетом конституционного закрепления социального статуса государства[8, с.16]

И наконец, мы сохраняем систему финансовой поддержки регионов. Она становится более мотивационной. У регионов есть обязательства, которые они берут на себя при получении помощи. В то же время, если результаты не достигнуты, должна быть ответственность. Главный критерий оценки — результат. Сколько создано современных высокотехнологичных компаний? Насколько вырос несырьевой экспорт? Как растут доходы людей?

Если обязательства исполнены, достигнуты высокие темпы роста собственного экономического потенциала, выделяются гранты. В прошлом году их было на 5 млрд, рублей. В этом году еще 10 млрд, рублей предполагается. Но было принято решение увеличить эту цифру еще на 10 млрд, рублей. А с будущего года в качестве дополнительной меры планируется зачислять прирост налога на прибыль в той части, которая подлежит зачислению в федеральный бюджет.

Продолжают совершенствоваться межбюджетные отношения. В 2016 г. региональные бюджеты исполнены с минимальным дефицитом за десять лет. Это очень важный показатель. Дефицит уменьшился с более чем 170 млрд до 12 млрд рублей. То есть, по сути, проблемы дефицита исчезла. Сократилось число регионов, где государственный долг превышает доходы. Подросла и доходная база — соглашения с регионами выполняют свою задачу. Естественно, Правительство продолжит помогать регионам. На 100 млрд увеличены дотации на выравнивание бюджетной обеспе-

ченности и еще на 100 млрд. — объем субсидий на финансирование расходных обязательств [5, с. 40]

Для дальнейшего развития федеративных отношений в стране и эффективной деятельности органов местного самоуправления считаю необходимым уменьшить концентрацию налоговых доходов в федеральном центре, распределить их примерно 50/50, то есть 50 процентов доходов направлять в центр, и 50 процентов оставлять в субъектах РФ, как было ранее до 2000 г. Сейчас, как сообщают СМИ, до 80 процентов налоговых доходов идет в федеральный центр, при условии же перераспределения доходов из 74 дотационных ныне регионов более 2/3 станут самодостаточными.

Я полностью поддерживаю предложение Президента Торгово-промышленной палаты России Катырина о том, что предприятия должны платить налоги там, где работают, а не так как сейчас — по месту регистрации. Компании у нас расположены по всей стране, а их главные офисы — чаще всего в Москве, в других крупных городах. Они и получают все налоги. Это, действительно, несправедливо [6, с. 6] Было бы еще лучше, если бы мы все платили свой подоходный налог не по месту работы, а по месту жительства. Это более справедливо, поскольку именно по месту жительства люди учат детей в школе, лечатся и т. д. Но думаю, пока такая задача нереализуема, так как надо сначала понять, как этим процессом управлять, чтобы недоимки по НДФЛ не росли как снежный ком — такого мнение Сергея Катырина сегодня. [6, с. 6] Я согласен с ним, думаю, что со временем мы придем к такому справедливому решению. Надо изучить опыт зарубежных стран.

Поскольку в СМИ стали вести обсуждение тем о налоговых реформах, якобы готовящихся с 2019 г., то я бы поддержал предложения ряда партий в Государственной Думе ввести прогрессивное налогообложение НДФЛ, оно назрело. За последние три года объем бюджетных кредитов регионам значительно вырос. Это очень дешевый источник финансирования, однако соглашения с Министерством финансов, в рамках которых территории получают эти средства, предусматривают соблюдение определенных условий. Нарушение соглашения ведет к бюджетным мерам принуждения, а именно к возврату бюджетного кредита и вынужденному его замещению рыночным долгом [2, с. 11]

Если кардинальные меры по налоговой реформе в пользу регионов и органов местного самоуправления не будут приняты, то мы

так и будем жить на бюджетных кредитах, что расплодит иждивенцев. Надо повысить заинтересованность регионов и органов местного самоуправления в результатах своей работы, развивать самостоятельность и мотивировать наращивание собственной доходной базы. Реализация этих непростых задач в перспективе приблизит нас к реальным федеративным отношениям.

Литература

1. Зубков И. Регионы попросились на волю // Российская газета. 2017. Март.
2. Кривошапко Ю. Расходам затянули пояса // Российская газета. 2017. Май.
3. Кузьмин В. Губернаторы под отчет // Российская газета. 2017. Март.
4. Латухина К. Территория единства // Российская газета. 16 сент.
5. Медведев Д. А. Отчет Правительства о результатах работы в 2016 г. (19.04.2017 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Москва) // Парламентская газета. 2017. Апр.
6. Панина Т. Окна роста // Российская газета. 2017. февр.
7. Петров В. Федерализм без популизма // Российская газета. 16 сент.
8. Скиданов Ю. Сколько стоит экономическая самостоятельность регионов // Парламентская газета. 2017. Март.
9. Урусов Ю. Четырнадцать субъектов Российской Федерации на грани разорения // Парламентская газета. 2016. Сент.
10. Урусов Ю. Статус запроса парламентариев необходимо повысить // Парламентская газета. 2017. Апр.

Статья опубликована в сборнике материалов Всероссийской научно-практической конференции «Современное развитие регионов России: политические, социальные и экономические аспекты». Улан-Удэ, 2017.

ОБ ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Впервые в нашей стране орган конституционного контроля был создан в СССР. Законом об изменениях и дополнениях Конституции СССР от 1 декабря 1988 г. учрежден Комитет конституционного надзора СССР, который начал функционировать в апреле 1990 г. и прекратил свое существование в конце 1991 г. в связи с распадом Советского Союза. В РСФСР тоже планировалось создание Комитета конституционного надзора, даже успели принять Закон об изменениях и дополнениях в Конституцию РСФСР от 27 декабря 1989 г., однако до формирования состава комитета не дошло. 15 декабря 1990 г. в Конституцию РСФСР были внесены изменения, где вместо Комитета конституционного надзора учреждался Конституционный суд России. Тогда российские депутаты поступили очень правильно и дальновидно. Конституционный суд России выступил в качестве эффективного судебного органа для защиты конституционных прав и свобод. Об этом свидетельствует деятельность Конституционного суда Российской Федерации за прошедшие четверть века.

В субъектах Российской Федерации о создании органов конституционной юстиции заговорили в 1991 г. В ряде республик в составе Российской Федерации были созданы комитеты конституционного надзора, поскольку аналогичный орган существовал в СССР и планировался в РСФСР. Изначально субъекты Российской Федерации ориентировались на создание комитетов конституционного надзора, но затем по образцу Конституционного суда в стране предпочтение стали отдавать конституционным судам в республиках, уставным — в краях и областях.

Важным фактором, способствовавшим созданию судебных органов конституционного контроля сначала в республиках, затем в других субъектах Российской Федерации, стала и Концепция судебной реформы в Российской Федерации, одобренная по представлению президента 24 октября 1991 г. Верховным советом РСФСР [2]. Она также вытекала из того положения, что согласно Федеративному договору, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации контроль за соблюдением их основных законов относится к исключительной компетенции последних. Поэтому субъекты Российской Федерации вправе были сами устанавливать организационно-правовые формы осуществления такого

контроля и до принятия соответствующего федерального нормативного акта.

Поскольку Россия провозглашена федеративным, демократическим и правовым государством, то в основе его организации лежит принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Данный принцип был прописан в Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятой 12 июня 1990 г. Съездом народных депутатов РСФСР, а через два года — в статье 3 действовавшей в то время Конституции РСФСР, где закреплялось положение о том, что «система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей...».

Новая Конституция, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г., отразила изменения, произошедшие в жизни России, определила качественно новый этап в развитии страны, утвердила новые правовые и политические концепции. В послании президента России Д. А. Медведева еще в 2008 г. было отмечено, что «принятие в 1993 г. Основного закона, провозгласившего высшей ценностью человека, его жизнь, его права и собственность, стало беспрецедентным событием в истории российской нации» [3]. Конституция закрепила права человека и социальные обязательства государства, утвердила разделение властей, парламентаризм, независимость судебной власти, многоукладность экономики, стала надежной основой правовой системы Российского государства.

По мнению председателя Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькина, Конституция 1993 г. — одно из главных достижений постсоветской эпохи. В Конституции мы получили тот правовой фундамент, который обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России. Именно Конституция является высшей универсальной формой легитимации России в ее нынешних пределах. Конституция представляет собой правовую основу организации России в виде современного цивилизованного государства как политического сообщества народа под властью права [8].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Причем Конституция Российской Федерации четко указывает, что на федеральном уровне государственную власть в Российской Федерации осуществ-

ляют президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная дума), правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (ч. 1 ст. 11), а на региональном уровне государственную власть осуществляют образуемые субъектами Российской Федерации органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). Таким образом, данное конституционное положение исходя из федеративного характера нашего государственного устройства предоставляет право самим субъектам решать вопросы образования органов государственной власти. Наконец, дискуссии о том, быть или не быть конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, был положен конец принятием федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», где были закреплены базисные положения о том, что данные суды:

- 1) это часть судебной системы Российской Федерации (ч. 2 ст. 4);
- 2) прописаны как суды субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 4);
- 3) создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 15);
- 4) формируются назначением (избранием) судей, председателей и заместителей председателей судов на должность в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (ч. 8 ст. 13);
- 5) определяют соответствие законов субъекта Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления субъекта Федерации конституции (устава) субъекта Федерации, а также осуществляют толкование конституции (устава) субъекта Федерации (ч. 1 ст. 27);
- 6) рассматривают вопросы, отнесенные к их компетенции, в порядке, установленном законом субъекта Федерации (ч. 3 ст. 27);
- 7) выносят решения, которые не могут быть пересмотрены иным судом (ч. 4 ст. 27);
- 8) финансируются за счет средств бюджета соответствующего субъекта Федерации (ч. 2 ст. 27).

И, конечно, положительную роль в организации Конституционного суда сыграло и то, что Россия — федеративное государство, так же как, например, и Федеративная Республика Германия, где во всех землях (а их 16) давно созданы и реально действуют конституционные суды, которые стоят на страже конституции земель и наряду с Федеральным конституционным судом защищают права и свободы граждан ФРГ, проживающих на территории земель.

Первоначальным этапом учреждения в Республике Бурятия органа конституционного контроля явилось принятие Конституции Республики Бурятия в феврале 1994 г. В ней предусматривается, что на территории Республики Бурятия наряду с федеральными судами действует Конституционный суд Республики Бурятия, который является высшим органом судебной власти по защите конституционного строя республики.

25 октября 1994 г. на третьем заседании второй сессии Народного хурала первого созыва был принят закон «О Конституционном суде Республики Бурятия». Представлял проект закона депутат В. И. Яковлев: «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» [4].

Большая часть выступавших на заседании была единогласно за создание такого органа конституционной юстиции. Основным фактором, тормозившим принятие законопроекта, являлся вопрос о финансовой составляющей деятельности конституционного суда, однако к концу обсуждений депутаты пришли к общему мнению, что «самое дорогое управление — это дешевое».

Депутат Н. М. Белоколов высказал мнение, что «конституционный суд нужен, и никаких двойных подходов тут быть не может. Во всем цивилизованном мире всегда существует арбитр между ветвями власти, который защищает права человека, то, что положено по Конституции. Я думаю, что надо 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 г. в результате назначения Народным хуралом Республики Бурятия по представлению президента Республики Бурятия — председателя суда — Олега Валентиновича Хышиктуева и двух судей конституционного суда — Андрея Дашиевича Улымжиева и Елены Александровны Мурзиной.

Это были высококвалифицированные юристы, прошедшие хорошую профессиональную школу.

Аппарат состоял из трех человек — бухгалтера, секретаря и делопроизводителя. С первых дней работы суда усилия были направлены на укрепление конституционной законности, на то, чтобы законы были признаны не только органами государственной власти и местного самоуправления, но и гражданами, их объединениями, должностными лицами и способствовали стабильности государственного устройства Республики Бурятия, защите основных прав и свобод граждан [11].

В соответствии с Конституцией Республики Бурятия и законом «О Конституционном суде Республики Бурятия» Конституционный суд наделен правом по запросам соответствующих лиц и в установленном порядке проверять конституционность законов Республики Бурятия, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления, межрегиональных договоров и соглашений.

Разрешение споров о компетенции между исполнительным и законодательным органами государственной власти республики, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления относится к компетенции Конституционного суда Республики Бурятия. Кстати, такого рода дел было немало в практике конституционного суда. По спорам о компетенции только между правительством (высшим исполнительным органом) и Народным хуралом (парламентом) было рассмотрено судом за прошедшие годы более десяти дел.

Одним из важных и относительно часто применяемых полномочий суда является проверка по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, конституционности закона Республики Бурятия, иного нормативного правового акта органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Бурятия, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. За прошедшие годы более половины дел рассмотрено судом именно по защите конституционных прав граждан.

Интенсивность деятельности Конституционного суда Республики Бурятия сопоставима с таковой в других субъектах Российской Федерации. Конституционным судом Республики Бурятия с 1995 г. по февраль 2012 г. 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.

Необходимо иметь в виду, что Конституционный суд Республики Бурятия в 1998 г. не работал из-за перевода на другую работу председателя суда и начал функционировать снова только с марта 1999 г., после избрания нового председателя. За период деятельности Конституционного суда Республики Бурятия поступило 20 запросов от президента Республики Бурятия, 6 — от правительства Республики Бурятия, 3 — от депутатов Народного хурала Республики Бурятия, 3 — от органов местного самоуправления, 13 — от прокурора Республики Бурятия, 3 — от общественных организаций и 118 — от граждан РФ, проживающих на территории Республики Бурятия.

По результатам рассмотрения поступивших запросов, обращений и жалоб граждан Конституционным судом Республики Бурятия были проверены на соответствие Конституции Республики Бурятия 87 нормативных правовых актов, в том числе 37 законов Республики Бурятия, 14 постановлений Верховного совета Бурятской АССР и Народного хурала Республики Бурятия, 13 постановлений правительства Республики Бурятия, 5 указов президента Республики Бурятия, 6 постановлений мэра города Улан-Удэ, 2 решения Улан-Удэнского городского совета депутатов, 2 постановления главы администрации района, 2 решения районных советов депутатов, 1 устав муниципального образования и 2 приказа министерств (Министерства социального обеспечения и Министерства образования Республики Бурятия), из них более 75% были признаны не соответствующими положениям Конституции Республики Бурятия.

В 2001, 2003, 2007 и 2009 гг. по инициативе Конституционного суда Республики Бурятия совместно с Народным хуралом и правительством Республики Бурятия были выпущены брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия на русском и бурятском языках (руководителем редакционной коллегии являлся председатель суда).

В 1996 и 2011 гг. коллективом авторов под общей редакцией председателя Конституционного суда Республики Бурятия (в 1996 г. — О. В. Хышиктеуева, в 2011 г. — К. А. Будаева) опубликованы Комментарии к Конституции Республики Бурятия.

Конституционный суд Республики Бурятия совместно с правительством и Народным хуралом Республики Бурятия проводил различные публичные мероприятия, круглые столы, конференции, публиковал статьи на конституционно-правовые темы, выпускал брошюры с текстом Конституции Республики Бурятия, комментарии к Конституции Республики Бурятия, сборники по итогам конференций, Вестник Конституционного суда Республики Бурятия. Все это было направлено на пропаганду положений конституций Российской Федерации и Республики Бурятия, решений Конституционного суда Российской Федерации с целью повышения правовой культуры и правосознания жителей республики, преодоления правового нигилизма среди них.

Конституционный суд Республики Бурятия, одного из субъектов Российской Федерации, созданный в 1995 г., в период своей деятельности прилагал максимальные усилия, чтобы Конституция Республики Бурятия была реально действующей, а не декларативной, на деле защищала конституционные права и свободы граждан, закрепленные в главе 2 (в статьях 15–59), повышала качество принимаемых нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, что способствовало росту уровня доверия к ним со стороны населения. Решения суда способствовали претворению в жизнь обще федеральных конституционных принципов на уровне республики, 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.

Несмотря на это, исполнительный и законодательный органы Республики Бурятия после отставки председателя Конституционного суда Республики Бурятия в феврале 2012 г. по достижении предельного возраста пребывания в должности судьи в соответствии с законом «О Конституционном суде Республики Бурятия» не приняли мер по избранию председателя суда. Двое оставшихся судей, не имея кворума, не могли рассматривать дела, доработав до окончания 5-летнего срока, на который были избраны (до апреля 2013 г.), и перешли на другую работу. Народный хурал (парламент) Республики Бурятия 5 ноября 2013 г. первым в стране приостановил действие закона Республики Бурятия от 25.10.1994 г. № 42-1 «О Конституционном суде Республики Бурятия» [1] ввиду отсутствия источников финансирования, хотя бюджет Конституционного суда

Республики Бурятия за весь период его существования не превышал 0,03% годового бюджета республики.

Закон Республики Бурятия «О Конституционном суде Республики Бурятия» от 25.10.1994 г. приостановлен с 1 января 2014 г. по 31 декабря 2016 г. законом Республики Бурятия от 5 ноября 2013 г., который затем был признан утратившим силу, и принят новый закон Республики Бурятия от 15 декабря 2014 г. о приостановлении деятельности суда до 31 декабря 2017 г.

За 2012–2013 гг. в средствах массовой информации республики был опубликован ряд статей в защиту Конституционного суда Республики Бурятия: «что будет с самым действенным институтом защиты прав граждан, доказавшим свою эффективность на практике — Конституционным судом Бурятии — нам выяснить не удалось» (Станислав Белобородов) [7], «в то же время только Конституционный суд мог бы разрешить серьезные споры, касающиеся спорного продолжения полномочий Народного хурала или, например, разрешить вопрос с полномочиями нынешнего мэра Улан-Удэ Александра Толкова» (Владимир Бадмаев) [5], «к тому же Конституционный суд — это прежде всего политический орган, следящий за исполнением Конституции, по которой Бурятия — между прочим, демократическое правовое государство. С утратой работоспособности этого института Конституция превращается в пустую бумажку, а ее статьи становятся — ни к чему не обязывающими пожеланиями из прошлого» (Владимир Бадмаев) [6].

Борьба за восстановление деятельности Конституционного суда продолжилась уже на официальном уровне, этим активно занималась Общественная палата Республики Бурятия. Депутат Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации В. М. Мархаев в конце 2013 г. обратился с письмом к президенту Российской Федерации В. В. Путину, на которое получил ответ от начальника Государственно-правового управления Администрации президента Российской Федерации, помощника президента Российской Федерации Л. И. Брычевой. Она, выступившая в 2005 г. в защиту Уставного суда г. Санкт-Петербурга, также вступилась за Конституционный суд Республики Бурятия. В своем письме она указала, «что действие закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» невозможно приостановить без ущерба для нормального функционирования Конституционного суда Республики Бурятия. При этом ни Конституция Республики Бу-

рятия, ни федеральное законодательство не предоставляют законодателью право приостанавливать деятельность действующих судов». Письмо Л. И. Брычевой было направлено полномочному представителю президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (ныне губернатору Красноярского края) В. А. Толоконскому для урегулирования ситуации с принятием указанного закона.

К 2014 г. в СМИ республики продолжались выступления за возобновление деятельности Конституционного суда Бурятии: «это не инструмент власти, это наш инструмент, инструмент народа» (Виталий Хониноев, председатель общественной организации «Правовая поддержка»); «мы получили ответ из структуры Президента России о том, что шаги нашего хурала неправильные» (Вячеслав Мархаев, депутат Государственной думы России); «в отличие от судов общей юрисдикции, конституционное правосудие не предполагает массового обращения. Оно имеет место там и тогда, где и когда имеется нарушение Конституции» (Павел Дудин, председатель Комиссии по правам человека Общественной палаты Бурятии) [12].

Вячеслав Наговицын, глава Республики Бурятия, высказался так: «Работа Конституционного суда не упразднена, а приостановлена. При необходимости его работа может быть возобновлена».

Депутат Госдумы В. Мархаев (ныне член Совета Федерации от исполнительной власти Иркутской области) вместе с помощником Алдаром Эрдынеевым, аспирантом юридического факультета Бурятского государственного университета, подготовили запрос, собрали требуемые в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации подписи одной пятой депутатов Государственной думы и направили запрос в Конституционный суд Российской Федерации.

3 марта 2015 г. принято Определение Конституционного суда Российской Федерации, где сформулирован ряд правовых позиций, которыми должны впредь руководствоваться исполнительные и законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-первых, в решении суда указано, что закон о бюджете как особый нормативный правовой акт, предназначенный для обеспечения финансовой основы осуществления конституционных полномочий органов публичной власти, не может использоваться ни для изменения правового статуса конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, его полномочий, порядка образования и деятельности, ни для приостановления и

прекращения его деятельности. То, что произошло в Бурятии, является недопустимым вмешательством законодательной власти в функционирование институтов правосудия, нарушает установленные Конституцией Российской Федерации положения о разделении властей, самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и финансировании судов, которые должны обеспечивать независимое осуществление правосудия (статьи 10, 120, 124). Кроме того, Конституционный суд Российской Федерации подчеркнул, что федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» не предусматривает возможности приостановления деятельности каких-либо судов, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В сентябре 2015 г. Народный хурал (парламент) Республики Бурятия отменил принятый им Закон о приостановлении действия закона «О Конституционном суде Республики Бурятия», то есть исполнил решение Конституционного суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. Однако формирование нового состава Конституционного суда Республики Бурятия несколько затянулось, так как исполнительная и законодательная власть Республики Бурятия не могли договориться по ряду вопросов о внесении изменений и дополнений в закон «О Конституционном суде Республики Бурятия». Наконец, 17–18 ноября 2016 г. Народный хурал Республики Бурятия на очередной двадцатой сессии принял поправки в данный закон, и в январе 2017 г. глава Республики Бурятия В. В. Наговицын объявил конкурс на замещение должности председателя Конституционного суда Республики Бурятия. Будем надеяться, что ориентировочно через полгода Конституционный суд Республики Бурятия начнет свою деятельность по защите прав и свобод граждан России, проживающих в республике, а также реализацию других своих полномочий, предусмотренных в Конституции Республики Бурятия.

Литература

1. О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия: закон Республики Бурятия № 92-V, принят Народным хуралом Республики Бурятия 5 ноября 2013 г. // Бурятия. 2013. № 153. 21 нояб.
2. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / составитель С. А. Пашин. Москва: Республика, 1992.
3. Российская газета. 2008. № 4787. 6 нояб.

4. Стенограмма третьего заседания второй сессии Народного хурала Республики Бурятия I созыва от 25.10.1994 г.
5. Бадмаев В. Г. Без суда // Номер один. 2013. № 5.
6. Бадмаев В. Конституция осталась без защитников // Номер один. 2013. № 17.
7. Белобородов С. Суррогаты вместо права // «МК» в Бурятии. 2012. 12–19 дек. С. 4.
8. Зорькин В. Д. Конституция Новой России: к 15-летию принятия // Комментарий к Конституции Российской Федерации. Москва: Эксмо, 2009.
9. Краткие итоги очередной 20-й сессии Народного хурала Республики Бурятия пятого созыва // Бурятия. 2016. № 134.
10. Подберезкин И. Конституционный суд Бурятии возобновит работу через полгода // Бурятия. 2016. № 129.
11. Хышиктуев О. В. Становление Конституционного суда Республики Бурятия // Законодательство Республики Бурятия в структуре российского законодательства: теория и практика: материалы научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции Республики Бурятия (Улан-Удэ, 11 марта 2016 г.). Улан-Удэ: Изд-во Бурят, гос. унта, 2016.
12. Иринцева Л. Общественная палата выступает за возобновление работы Конституционного суда. URL: <http://www.arigustv.ru/news/item/62598> (дата обращения: 05.02.2014).

Статья опубликована в сборнике материалов международной научно-практической конференции «Январские исторические чтения, посвященные памяти Юрия Петровича Шагдурова». Улан-Удэ, 2017.

О РЕЗУЛЬТАТАХ ВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ 2018 ГОДА В СТРАНЕ И НЕКОТОРЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

9 сентября 2018 г. избиратели более двух третей субъектов Российской Федерации приняли участие в избирательной кампании, проходившей в этот день. Выборы были разных уровней — от муниципальных до высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Граждане России выбирали глав 22 субъектов, депутатов 16 региональных парламентов и 12 городских представительных органов столиц областей, краев и к ним приравненных регионов, а также несколько тысяч депутатов муниципальных органов и их глав.

Глава Центральной избирательной комиссии РФ Элла Памфилова охарактеризовала прошедшие выборы как высококонкурентные. «В выборах принимает участие 44 объединения. В том числе 40 политических партий и 4 общественных объединения. Поэтому говорить, что кампания неконкурентная, значит противоречить фактам», — заявила она. Памфилова напомнила: у всех граждан России была и есть возможность внимательно познакомиться с кандидатами, прийти на избирательный участок и сделать свой выбор. При этом за ходом голосования следили 120 тысяч наблюдателей, а общественные штабы по наблюдению за выборами работали в 27 регионах России. Больше всего — традиционно в Москве и Московской области. Большой наблюдательский корпус работал также в Башкирии, Ростовской, Нижегородской, Кемеровской областях.

На нынешних выборах уже в третий раз применялась система «Мобильный избиратель», которая дает возможность голосовать не по месту регистрации, а на любом другом удобном участке. Впервые этот механизм был опробован в ряде регионов в Единый день голосования 2017 г., а в марте 2018 г. применялся уже по всей стране на выборах Президента. Граждане поняли и оценили удобство системы. Почти один миллион заявлений о голосовании по месту пребывания подано на этих региональных выборах 9 сентября, сообщил заместитель председателя ЦИК России Николай Булаев. Лидерами по количеству заявлений стала Москва — 284,4 тысячи. Московская область — 96,4 тысячи, Самарская область — 53,7 тысячи, Нижегородская область — 43 тысячи заявлений. Для сравнения — в 2017 г. при использовании этой системы было подано

201 тысяча заявлений о голосовании по месту фактического нахождения [1, с. 3].

Кроме того, впервые в Москве, да и в стране в целом, при открытии 3810 избирательных участков, более 200 из них появились при крупных садовых товариществах Московской, Калужской, Тульской и Владимирской областей. Московская областная избирательная комиссия приняла решение «приблизить» избирательные участки к москвичам, находящимся вне города. Более 111 тысяч москвичей зарегистрировались для загородного голосования, причем проявили особую активность. Если в Москве к 10.00 проголосовало в среднем не более 3 процентов избирателей, то за пределами столицы к этому моменту свой гражданский долг исполнил примерно каждый десятый гражданин. Например, в «домике» у автовокзала в Домодедово из 979 прикрепленных избирателей за первые два часа проголосовали уже 108 человек. А в соседнем Ступине к полудню у участков даже образовались очереди. Впервые люди не испытывали привычной дилеммы — исполнить ли гражданский долг, потратив на этой весь день (с учетом дороги) или провести выходные вне города.

«К 12.00 пять участков в Тульской области дали явку 19,1%, пять участков во Владимирской области — 32,1%. На участке стоят буквально очереди из голосующих», — прокомментировал работу загородных участков для голосования руководитель Общественного штаба по наблюдению за выборами председатель Общественной палаты Москвы по развитию гражданского общества Алексей Венедиктов [6, с. 2].

Аналогичные меры в отношении формирования участков для голосования были приняты и в Московской области. Всего в Подмосковье открылись 4164 постоянных участка и 84 временных, организованных в больницах, общежитии Московского областного государственного университета, в аэропортах и на железнодорожных станциях, в СИЗО и колониях, садоводческих товариществах и даже в торговом центре. Еще 5 подмосковных избирательных участков были созданы по экстерриториальному принципу — в Москве и Калужской области.

Более половины участков подведены к системе видеонаблюдения, 42% оснащены комплексами автоматической обработки бюллетеней — их поставили на крупных участках, где количество избирателей превышает 500 человек [7, с. 2].

Особенно их популярность стала очевидна в Единый день голосования — явка на этих участках составила более 70%. Признав этот московский эксперимент удачным, глава ЦИК России Элла Памфилова заметила, что он может оказаться полезным и для других регионов России [2, с. 1, 3].

Прошедшие 9 сентября региональные выборы носили конкурентный характер и были честными и «чистыми» — к такому выводу пришли Центральная избирательная комиссия, власть и политологи. Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин тоже назвал выборы конкурентными. Он обратил внимание на результаты довыборов в Государственную Думу. «Победили те, кто был более эффективен, работал с избирателями, встречался с ними, решал их проблемы», — заявил Володин [3, с. 1].

Конкуренция, проведение вторых туров — нормальное явление. Такую оценку дал по итогам Единого дня голосования Президент РФ Владимир Путин. По словам главы государства, в целом избирательная кампания прошла достойно, с достаточно высокой явкой избирателей, организованно, с минимальным количеством нарушений. «Наверняка шероховатости какие-то были, с этим, безусловно, нужно разбираться, и мы будем это делать», — отметил Президент [3, с. 3].

По итогам прошедших в 80 регионах выборов должен серьезно обновиться состав Совета Федерации. Об итогах этих выборов высказалась в интервью «Российской газете» и председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко.

«Прошедшие региональные выборы явились самыми прозрачными и честными за всю их историю. Действительно, нарушений зафиксировано как никогда мало, все они незначительные, не влияющие на итоги голосования. Никто из зарегистрированных участников выборов не был ущемлен ни в своих правах, ни в их реализации. Те, кто счел, что с ним поступили не по закону, имел возможность обращения в суд.

На всех участках присутствовали наблюдатели от политических партий, общественных организаций, в том числе от Общественной палаты России и региональных общественных палат, представители средств массовой информации.

Эта открытость, демократизм выборов — заслуга законодателей, ЦИК, региональных избирательных комиссий, политических партий, общественных организаций, результат нашей многолетней

совместной работы по совершенствованию избирательной системы. Достигнутый уровень прозрачности и честности должен стать неотъемлемой чертой всех последующих выборов в нашей стране. Заявление Центральной избирательной комиссии о том, что она намерена аннулировать результаты голосования на тех участках, где имели место нарушения, привлечь виновных в них к ответственности — шаг именно в этом направлении. Я его полностью поддерживаю. И, конечно, будем и дальше развивать наше избирательное право, правоприменительную практику в этой сфере» [4, с. 1, 3].

Недавно в Центральной избирательной комиссии прошел «круглый стол», посвященный актуальным вопросам совершенствования и развития избирательного законодательства. В ходе дискуссии много замечаний и предложений было высказано по поводу «муниципального фильтра». «Он должен быть в целом отменен, — заявил заместитель председателя ЦК КПРФ Юрий Афонин, — Во всяком случае для партий, которые имеют представительство в Госдуме или серьезное представительство на региональном уровне» [5, с. 13]. «Этот аппендикс надо резать, не дожидаясь перитонитов», — уверен депутат Госдумы от «Справедливой России» Олег Нилов. Представитель ЛДПР депутат Госдумы Алексей Диденко резать не предлагал, по его мнению, возможности муниципальных депутатов, напротив следует расширить и дать им право подписываться за нескольких кандидатов в губернаторы [5, с. 13].

Мне кажется, предложение Алексея Диденко заслуживает поддержки, так как в законодательном порядке разрешая муниципальному депутату подписываться только за одного кандидата в губернаторы, мы ограничиваем избирательные права, как самого депутата, так и избирателей, лишаем их возможности выбрать в день голосования лучшую с их точки зрения из альтернативных кандидатур.

Необходимо реализовать многочисленные предложения с мест о переносе Единого дня голосования в стране с начала сентября на более позднее время (возможно, на конец октября). Эти предложения обосновываются тем, что начало сентября — это еще и время отпусков, уборочных кампаний на дачах, на полях. Проведение предвыборных мероприятий по подготовке к выборам приходится на летнее время.

Выборы этого года особенно явно показали, что часть избирателей голосует за представителей оппозиционных партий из-за отсут-

ствия в бюллетене графы «против всех». Надо подумать о возвращении этой графы, ведь многие избиратели сетуют на то, что им не нравятся все кандидаты, выдвинутые по тому или иному округу, поэтому они и не идут на выборы. В случае возвращения графы «против всех» явка избирателей на выборах была бы выше.

Необходимо также постепенно подготовиться и начать внедрять в отдельных местах электронное голосование, ведь будущее за ним. Следует начать развитие технологий, которые позволят избирателю голосовать через системы «Интернет».

Литература

1. Замахина Т. Осенний марафон // Российская газета. 2018. № 200. 10 сент.

2. Замахина Т. Россия: избранное // Российская газета. 2018. № 201. 11 сент.

3. Замахина Т. Чистые пруды // Российская газета. 2018. № 201. 11 сент.

4. Мисливская Г. Успех политики — забота о людях // Российская газета. 2018. № 205. 14 сент.

5. Мисливская Г. Бюллетени ждут поправки // Российская газета. 24.10.18. № 238.

6. Развязка // Российская газета. 10.09.18. № 200.

7. Рыбникова И. В очередь за голосом / Российская газета. 10.09.18. № 200.

Статья опубликована в сборнике материалов региональной научно-практической конференции, посвященной 25-летию избирательной системы Российской Федерации «Совершенствование правовой культуры избирателей как фактор развития гражданского общества». Улан-Удэ, 2018.

О РЕФОРМЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ СОЗДАНИЯ АПЕЛЛЯЦИОННЫХ И КАССАЦИОННЫХ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Президент Российской Федерации Владимир Путин на торжественном собрании по случаю 95-летия Верховного Суда обрисовал будущее судебной системы страны на основе предложений самих судей и призвал к аккуратности: решение должно быть продуманным.

История высшего в стране судебного органа по гражданским, уголовным, административным делам и экономическим спорам началась в 1923 г. А в 2014 г. Верховный Суд был объединен с Высшим Арбитражным Судом.

«Трудно переоценить роль Верховного Суда в формировании в нашей стране единообразной судебной практики, его активное участие в систематизации законодательства и продвижении ключевых, судьбоносных судебных реформ», — подчеркнул Владимир Путин. В начале 90-х гг. Верховный Суд стал движущей силой преобразований, которые заложили в основу судебной системы такие принципы, как независимость, доступность, открытость правосудия, несменяемость и неприкосновенность судей, состязательность судебного процесса.

«Суды ежегодно рассматривают миллионы дел, и за каждым из них человеческие судьбы», — сказал Президент. Обобщая судебную практику, Верховный Суд фактически осуществлял официальное толкование нормативных актов. А правотворческая деятельность Верховного Суда позволяет восполнять пробелы в законодательстве, устранять противоречия. Важно, чтобы эта работа отвечала запросам граждан, экономики, современным тенденциям. «Нужно всегда помнить, что право формируется самой жизнью», — подчеркнул Владимир Путин.

Как констатировал Президент, объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов позволило добиться единообразия судебной практики, большей правовой определенности, тем самым обеспечить принцип равенства граждан перед законом. А то по одним и тем же делам принимались абсолютно разные решения, вспомнил он: «Это, слава Богу, устранено».

«Независимая, современная, эффективно работающая судебная система — это неотъемлемое условие развития демократического правового и социального государства, свободного, ответственного и

деятельного гражданского общества, сильной экономики и конкурентного делового климата», — считает Путин. Российские суды должны иметь все возможности для надежного обозначения прав граждан на судебную защиту. «Это одна из ключевых норм нашей Конституции, и она будет, безусловно, строго соблюдаться», — заверил он.

Важно, что Верховный Суд стремится модернизировать судебную систему: подготовлен ряд поправок, и глава государства их внимательно изучил и не раз обсудил с главой Верховного Суда [6, с. 2].

Верховный Суд подготовил по поручению Президента Российской Федерации проект глубокого переустройства судебной системы, с тем чтобы избавить ее от коррупции, влияния чиновников, криминального давления со стороны и корпоративной зависимости судей внутри собственной бюрократии. «Создать суд скорый, правый, милостивый» — такую цель ставил автор первой российской судебной реформы 1864 г. император Александр II. Можно и сегодня подписаться под этими словами, добавив понятия «независимый, самостоятельный и доступный для людей».

О том, какие новации содержит в себе законопроект, внесенный Верховным Судом в Госдуму, рассказал председатель Комитета по государственному строительству и законодательству нижней палаты парламента Павел Крашенинников: «Судебная реформа идет у нас с 90-х гг., и многое в этой сфере уже сделано. В последние годы активно обсуждалась необходимость разделения апелляционной и кассационной инстанций и их выделение в отдельные, надрегиональные суды. Лично я сторонник этой идеи и поддерживаю ее. В новом законопроекте представлен именно такой подход».

В настоящий момент в системе судов общей юрисдикции действуют мировые, районные, областные суды, а также Верховный Суд. Все они рассматривают дела по первой инстанции, то есть в полном объеме, даже Верховный Суд — по определенным категориям дел. Но основная масса таких дел приходится на районные и мировые суды. В случае если одна из сторон процесса не согласна с вынесенным решением, она может оспорить его в следующей инстанции — в апелляции, а затем еще и в кассации. Второй инстанцией, апелляционной, для районных судов являются областные суды. Если же решение и областного суда покажется несправедливым, человек обращается с кассационной жалобой, ее рассматривает уже президиум областного суда.

Вроде бы все правильно, выстроена многоуровневая система защиты прав и интересов граждан, в апелляционной и кассационной коллегиях свои отдельные составы. Но находятся они в одном суде, где один председатель, одни и те же люди в аппарате суда, а сам суд так или иначе завязан на властные структуры одного региона. Все это порождает вопросы и о коррупции, и о давлении, и о реальной независимости судей.

Законопроект предлагает создать самостоятельные апелляционные и кассационные суды со своим штатным составом, зданиями, материально-технической базой и финансовым обеспечением. При этом границы их компетенции не будут совпадать с границами субъектов Федерации, в новые судебные округа будут входить, в зависимости от количества населения, по нескольку регионов. Это позволит сделать суды более самостоятельными и независимыми, вывести их из-под возможного влияния коррупционных связей или «телефонного права».

В проекте закона предложены территориальные границы компетенции апелляционных и кассационных судов. Всего решено создать пять апелляционных и девять кассационных судов общей юрисдикции. Например, чтобы Первый апелляционный суд рассматривал дела по жалобам, представленным на судебные акты 20 областных судов центральной России и Калининградской области, а также Балтийского флотского военного суда. По Второму апелляционному суду предлагается охват территории тоже 20 субъектов, включая Москву и Санкт-Петербург, северо-восточные регионы, находящиеся на этих территориях военные суды.

Похожим образом будут сформированы 9 кассационных судов общей юрисдикции в соответствующих судебных кассационных округах, с той лишь разницей, что количество входящих в них регионов будет меньше. Названия они также получат: Первый, Второй и т.д. кассационный суд общей юрисдикции.

Как указывает Павел Крашенинников, в проекте закона содержатся предложения о размещении судов, но это непростой вопрос и он будет прорабатываться. Здесь необходимо учитывать экономическую и судебную активность, транспортную составляющую, а также уровень преступности по регионам. Кроме того, имеет значение и наличие в городах апелляционных и кассационных арбитражных судов, чтобы в основном не располагать в одних и тех же городах по несколько судов. Все эти критерии должны приниматься во внимание.

Другой важный вопрос — доступность правосудия. Сейчас запущено использование видео-конференц-связи в судах. И эта технологическая составляющая играет большую роль, поэтому проблема доступности правосудия в значительной степени решена. Еще 5–10 лет назад это было бы невозможно.

Вместе с тем законопроект устанавливает, что в целях приближения правосудия к месту нахождения или жительства лиц, участвующих в деле, в составе суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда, но осуществляющее его полномочия.

Самостоятельные судебные округа, не совпадающие с границами административного деления, и соответствующие им суды давно созданы в системе арбитражных судов и неплохо работают. По словам Павла Крашенинникова, опыт функционирования арбитражной системы действительно положительный, но она менее разветвленная — там нет районных судов, нет мировых. А в судах общей юрисдикции круг вопросов значительно шире — тут рассматриваются и уголовные дела, и гражданские, включая трудовые, семейные, административные споры. Поэтому новая реформа не затронет сложившуюся систему арбитражных судов. Глава государства на собрании, посвященном 95-летию Верховного Суда, дал положительную оценку объединению Верховного и Высшего Арбитражного судов. Каких-либо других перемен в арбитражной системе не намечается, она будет продолжать работу в сложившихся правилах [9, с. 1, 3].

«Новые суды будут иметь межрегиональный характер, что делает их полностью независимыми от органов власти субъектов Российской Федерации», — сказал Председатель Верховного Суда России.

По его словам, похожая система федеральных окружных судов хорошо зарекомендовала себя в системе арбитражных судов. Поэтому и предлагается перенести ее и в суды общей юрисдикции.

Сегодня, по словам экспертов, в одном региональном суде сосредоточено несколько инстанций. И нередко бывает, что дело на разных стадиях слушается в одном и том же суде. Да, судьи разные, но коллектив один. Судья апелляционной инстанции вполне может ходить в одну столовую с судьей кассационной инстанции. Но хорошие отношения (как, впрочем, и плохие) — это всегда угроза для объективности.

Построение судов общей юрисдикции по новому принципу повысит объективность и независимость судопроизводства, снизит загруженность судов, в первую очередь, региональных.

«Позитивно скажется нововведение и на качестве рассмотрения дел в апелляционной и кассационной инстанциях, — говорит Вячеслав Лебедев. — В целом в Российской Федерации будет создана полноценная четырехступенчатая судебная система как арбитражных судов, так и судов общей юрисдикции, включающая суды первой инстанции, апелляционные, кассационные и надзорные суды».

По его словам, возрастет также оперативность и улучшится качество рассмотрения дел в судах первой инстанции. В проекте сказано, что в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, федеральным законом в составе апелляционного суда общей юрисдикции или кассационного суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Такое постоянное судебное присутствие будет обособленным подразделением окружного апелляционного или кассационного суда [5].

Согласно подготовленному Верховным Судом законопроекту предполагается создание 5 апелляционных и 9 кассационных судов по аналогии с арбитражной моделью. Новые суды будут действовать в составе президиума, коллегий по гражданским, административным, уголовным делам и по делам военнослужащих.

Апелляционные суды:

Первый апелляционный суд общей юрисдикции — город Иваново Ивановской области (или город Воронеж Воронежской области);

Второй апелляционный суд общей юрисдикции — город Санкт-Петербург;

Третий апелляционный суд общей юрисдикции — город Сочи Краснодарского края (или город Краснодар Краснодарского края);

Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции — город Нижний Новгород Нижегородской области;

Пятый апелляционный суд общей юрисдикции — город Томск Томской области.

Отметим, что в апелляционных судах общей юрисдикции планируется почти одинаковая численность штата — по 36 судей. Только в Первом апелляционном суде общей юрисдикции будет 37 судей.

Кассационные суды:

Первый кассационный суд общей юрисдикции — город Калуга Калужской области;

Второй кассационный суд общей юрисдикции — город Москва;

Третий кассационный суд общей юрисдикции — город Санкт-Петербург;

Четвертый кассационный суд общей юрисдикции — город Краснодар Краснодарского края;

Пятый кассационный суд общей юрисдикции — город Пятигорск Ставропольского края;

Шестой кассационный суд общей юрисдикции — город Казань Республики Татарстан;

Седьмой кассационный суд общей юрисдикции — город Пермь Пермского края;

Восьмой кассационный суд общей юрисдикции — город Кемерово Кемеровской области;

Девятый кассационный суд общей юрисдикции — город Владивосток Приморского края.

Самым большим кассационным судом общей юрисдикции по числу судей планируется сделать Шестой кассационный суд (113 судей), а самым маленьким — Пятый кассационный суд (27 судей) [2].

В настоящее время жителям Республики Бурятия, чтобы обжаловать решение Арбитражного суда Республики Бурятия, нужно обратиться в Четвертый арбитражный апелляционный суд (вторая инстанция), который находится в городе Чите (столице Забайкальского края, в 700 км от города Улан-Удэ), а чтобы обжаловать решение Четвертого арбитражного апелляционного суда нужно обратиться в Восточно-Сибирский окружной арбитражный суд (третья — кассационная инстанция), который находится в городе Иркутске (в 450 км от города Улан-Удэ). Сегодня апелляционные и кассационные инстанции для судов общей юрисдикции находятся в городе Улан-Удэ, под одной крышей Верховного суда Республики Бурятия.

Если предложенный вариант территориального размещения апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции будет принят, то жителям нашей республики, чтобы обжаловать решение Верховного суда Республики Бурятия (принятого в первой инстанции), надо будет обращаться в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции, который будет находиться в городе Томске Томской

области, а это более чем 2000 км от города Улан-Удэ. Чтобы обжаловать решение этого апелляционного суда, надо ехать уже в город Кемерово Кемеровской области, а это уже более 3000 км от города Улан-Удэ.

В целом создание апелляционных и кассационных инстанций в судах общей юрисдикции в Республике Бурятия воспринято положительно, однако есть сомнения по поводу доступности правосудия.

Так, Борис Ботоев, председатель Комитета Народного Хурала Республики Бурятия по государственному устройству, отмечает: «Что предлагают инициаторы реформы? Создать для судов общей юрисдикции вторую и третью инстанции в виде межрегиональных судебных округов по аналогии с арбитражными судами — 5 апелляционных и 9 кассационных. Лично у меня по этим цифрам сразу же возникают вопросы, поскольку в арбитражной системе действуют сегодня 21 апелляционный и 10 окружных кассационных арбитражных судов. Количество рассматриваемых уголовных, гражданских, административных дел, число судей, работающих в системе судов общей юрисдикции, значительно больше, чем в арбитраже, поэтому очевидно, что и межрегиональных судебных округов для них должно быть больше» [8, с. 6].

По мнению Александры Васильевой, юриста, председателя РОО «Союз потребителей», на самом деле обществу не столь важно, кто занимает кресло судьи или председателя суда. Важно, что никто или ничто не может повлиять на справедливое и законное решение. Дело даже не в географическом положении нового суда, а в том, что там будет работать другой состав судей, никак не связанный с тем, который рассматривал дело. Внутри субъектов, где апелляционная и кассационная инстанции находятся в одном здании, где судьи вместе пьют чай, вынести такие решения проблематично [8, с. 6].

Николай Васюткин, юрист, генеральный директор «МК в Бурятии» считает, что «возникает вопрос доступности правосудия, поскольку получается, что теперь, чтобы обжаловать решение, необходимо будет выехать за пределы Бурятии, а это элементарно потребует от участников процесса дополнительных расходов. Мы понимаем, что в арбитраже судятся предприниматели и люди, которые могут позволить себе такие расходы. Система видео-конференц-связи, которая должна прийти на помощь, не всегда работает стабильно, а когда это будет носить массовый характер, потребует больших финансовых вложений. Посмотрим, как все это будет работать с бабушками

и малообеспеченными гражданами, для которых сегодня все судебные инстанции в одном регионе — это удобно».

По мнению Андрея Кочетова, юриста, «несмотря на декларируемую независимость судей, все значимые решения судьи первой инстанции сегодня согласуют с судьями Верховного суда. В итоге, согласно статистике, в апелляционной инстанции Верховного суда отменяют менее 3 процентов дел, объясняя это поддержанием стабильности в судебной системе... Минусы нового устройства судов тоже будут, но очевидно, что плюсы перевесят их с лихвой. Возможно, мы доживем до того, что будем выбирать своих судей, присваивать им статус народных, как это было когда-то, все это вполне оправданно в достижении главной цели, которой для всех нас остается объективный и справедливый суд» [8, с. 6].

Как следует из финансово-экономического обоснования, реформа обойдется приблизительно в 4,4 млрд. руб. Сумма не окончательная, предупреждают в Верховном Суде. Многое будет зависеть от параметров реформы, которые еще обсуждаются: предстоит принять поправки в процессуальные кодексы, законы о судостроительстве. Однако массового призыва на судебские должности ждать не стоит: предполагается перераспределение кадров внутри системы. Но процедуру переназначения и проверки претендентам пройти придется, предупреждает секретарь Пленума Верховного Суда Виктор Момотов.

На Пленуме концепцию реформы поддержал заместитель Министра юстиции России Алу Алханов. А вот заместитель Генерального прокурора России Леонид Коржинек озабочен возможными проблемами с доступностью новых инстанций для участников споров. В судах имеется конференц-связь, напомнил ему Председатель Верховного суда РФ Вячеслав Лебедев [4].

Создание самостоятельных окружных апелляционных и кассационных судов — правильное решение, которое уже давно обсуждается в судебском корпусе. Об этом «Парламентской газете» рассказал член Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Алексей Александров.

В 2017 г. суды общей юрисдикции рассмотрели 12 миллионов гражданских дел. «Правильно, когда судьи не знают, кто будет проверять их решения», — убежден сенатор. Теперь, полагает Алексей Александров, служители Фемиды станут более ответственно относиться к своим решениям, поскольку вынесенные вердикты будут проверяться отдельными судебными инстанциями.

Их задача — рассматривать дела, прошедшие первую инстанцию в других регионах. По словам сенатора, появление дополнительной апелляционной инстанции, увеличение степени ее автономии позволят повысить прозрачность правосудия.

Другое дело, что все это непросто и недешево, считает Алексей Александров. Кроме того, по его мнению, и об этом также говорил Президент, подобные реформы следует проводить без спешки, после тщательного анализа, чтобы ничего потом не переделывать.

«Позиция нашего Комитета в отношении всех судебных и правовых реформ — системность, научность, стабильность, — отмечает сенатор. — Все должно быть просчитано с правовой и материальной стороны. Не должно быть такого, чтобы под влиянием сиюминутной ситуации принимались те или иные законы». Сенатор полагает, что до реализации большинства объявленных изменений пройдет некоторое время, возможно годы. «Нам не нужен быстрый и плохой результат!» — подчеркнул законодатель [7, с. 15].

Если в 2008 г. 39 процентов жителей России отрицательно оценивали работу судей, то в 2017 г. их стало 34 процента. Количество россиян, положительно оценивающих работу судебной системы, увеличилось с 28 процентов в 2008 г. до 32 процентов в 2017 г. [7, с. 15].

Таковы пока не очень утешительные цифры, характеризующие деятельность судей в настоящее время. При этом на судей возложена очень сложная, ответственная работа, а также большая нагрузка, в особенности на мировых судей и судей районных судов, в первую очередь, в части разрешения гражданских и административных дел, что негативно сказывается на качестве правосудия.

С учетом изложенного выдвигается несколько предложений по реформированию судебной системы в стране.

Во-первых, все арбитражные суды переименовать в экономические суды, поскольку в Верховном Суде России уже создана и функционирует экономическая коллегия. Я согласен с Александром Бланкенагелем и Ильей Левиным в том, что арбитражные суды — это наследники государственных и ведомственных арбитражей. Как указывают эти авторы, «существование в судебной системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов (наименование вообще-то не очень удачное, это, скорее всего, экономические суды) характерно для постсоциалистических государств: разделение гражданско-правовых споров по субъекту тяжбы уходит корнями в советскую

методику организации правосудия. Системе социалистического хозяйствования понадобились органы, которые разрешали споры, возникающие из разногласий по поводу выполнения планов; такими были органы государственного и ведомственного арбитражей, из которых в 1991 г. сформировались арбитражные суды. Это значит, что российский законодатель сделал из нужды добродетель» [1, с. 74].

Во-вторых, апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции создать на базе ныне существующих и очень хорошо функционирующих, как это всеми подчеркивается, 21 апелляционных и 10 окружных кассационных арбитражных судов. Это приведет к следующим положительным последствиям: 1) повысит доступность правосудия для граждан — участников процесса; 2) у действующих апелляционных и окружных кассационных арбитражных судов уже сформирована хорошая материальная база, в том числе техническая оснащенность; 3) это уже наработанный опыт судей данных судов по рассмотрению апелляционных и кассационных жалоб; 4) это, конечно, экономия бюджетных средств — не надо будет строить новые здания для 5 апелляционных и 9 кассационных судов общей юрисдикции.

В-третьих, со временем следует объединить арбитражные суды субъектов Российской Федерации с областными, краевыми и равными им судами. Например, «в судебной системе ФРГ гражданско-правовые споры в широком смысле отнесены к ведению судов общей юрисдикции вне зависимости от субъектов спора (предприниматель, хозяйствующий субъект). На уровне судов второй инстанции созданы специальные коллегии по торговым делам, к ведению которых относится разрешение споров, возникающих в процессе осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности». У нас это могут быть созданные в областных, краевых и равных им судах коллегии по рассмотрению экономических споров.

«Рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, отнесено к ведению административных судов — отдельной ветви судебной власти».

Таким образом, можно заключить, что в судебной системе ФРГ отсутствует та конкуренция между ветвями судебной власти, которая имеется в Российской Федерации: в результате возможность принятия судами «конкурирующих» или противоположных решений сокращена до минимума. Судебная система других европей-

ских государств (с несоциалистическим прошлым) очень похожа на модель ФРГ: судебная власть разделена между судами общей юрисдикции и административными судами. Специальные (или, точнее говоря, специализированные) суды для решения экономических конфликтов (или определенных типов экономических конфликтов), как правило, существуют под различными наименованиями внутри системы судов общей юрисдикции. При этом надо иметь в виду, что в этих странах суды общей юрисдикции, в отличие от судов общей юрисдикции в Российской Федерации, главным образом разрешают гражданско-правовые конфликты (в широком смысле) [1, с. 74–75].

Сергей Заикин прав, когда заявляет, что «в ситуации с обеспечением единообразия подходов в судебной практике, если такой точечный метод исправления судебных ошибок кого-то не устраивал, наиболее эффективным способом было бы полное слияние системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов, так как, повторюсь, именно на нижних уровнях обеих систем возникают проблемы с определением подведомственности, но никак не упразднением Высшего Арбитражного Суда» [3, с. 144].

С другой стороны, непонятно, как можно объединить Верховный и Высший Арбитражный суды, при этом сохранив нижние уровни обеих судебных систем. Надо полагать, было принято половинчатое решение, которое необходимо довести до конца, то есть объединить областные, краевые и равные им суды с арбитражными судами субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Бланкенагель А., Левин И. Новый Верховный Суд РФ — решение мнимо существующих старых или создание новых проблем // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 72–80.
2. Верховный Суд начал масштабную реформу судов общей юрисдикции // «Право.ги» — информационный портал. URL: <http://www.pravo.ru/news/view/147475> (дата обращения: 15.04.2018).
3. Заикин С. Высший Арбитражный суд: данные удалены // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 118–144.
4. Корня А. Верховный Суд одобрил создание системы апелляционных и кассационных судов. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/14/723566-apellyatsionnih-kassatsionnih-sudov> (дата обращения: 18.04.2018).

5. Куликов В. Движение вверх — по иску // Российская газета. 2018. № 18. 29 янв. URL:<https://rg.ru/2018/01/26/v-gosdumu-vnesen-zakon-o-sozdanii-otdelnyh-kassacij-i-apelliacij.html> (дата обращения: 18.04.2018).
6. Латухина К. Фемида в новом формате // Российская газета. 2018. № 14. 24 янв. С. 2, 3.
7. Мельник Г. За ошибки судью понизят в классе // Парламентская газета. 2018. 26 янв. – 1 февр. С. 15, 16.
8. Никитина Т. Последний Председатель // МК в Бурятии. 2016. 30 нояб. – 7 дек. С. 6–8.
9. Ямшанов Б. Войдите, Фемида! // Российская газета. 2018. № 20. 31 янв. С. 1–3.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2018. № 13.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) СУДОПРОИЗВОДСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ И ЗЕМЛЯХ БЕРЛИН И ШЛЕЗВИГ- ГОЛЬШТЕЙН ФРГ

В Российской Федерации в соответствии со ст. 27 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставной) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Конституционный (уставной) суд субъекта РФ рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта РФ. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом [1, с. 18].

В Законе РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» закреплено следующее:

– судьей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет (ст. 4);

– председатели, заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность в порядке, определяемом законами соответствующих субъектов Российской Федерации (ст. 6.1);

– для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации законами соответствующих субъектов Российской Федерации может быть установлен иной предельный возраст пребывания в должности судьи этих судов (ст. 11 п. 1);

– срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливаются законами соответствующих субъектов Российской Федерации (ст. 11 п. 4);

– судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировым судьям удостоверения судьи подписыва-

ваются и выдаются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (ст. 21 п. 3) [1, с. 141–165].

Федеральным законом от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» предусмотрено, что делегаты на Всероссийский съезд судей избираются по следующим нормам представительства:

- от судей каждого конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации — по одному судье (ст. 6 п. 2);

- в Совете судей Российской Федерации устанавливаются следующие нормы представительства: от судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации — три судьи (ст. 8);

- советы судей субъектов Российской Федерации избираются конференциями судей с учетом представительства в них судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (ст. 8 п. 4);

- квалификационная коллегия судей субъектов Российской Федерации формируется по следующим нормам представительства: от судей конституционного (уставного) суда субъектов Российской Федерации — один судья (ст. 11 п. 4);

- квалификационная коллегия судей субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (ст. 19 п. 1) [1, с. 207–226].

Указанными выше федеральными законами конституционные (уставные) суды и судьи этих судов встроены в судебную систему страны и судейское сообщество судей Российской Федерации.

Федеральный закон от 06 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекты Российской Федерации» закрепил, что судьи конституционного (уставного) суда назначаются законодательными органами власти субъектов Российской Федерации [2].

По Указу Президента РФ от 4 декабря 2009 г. должности председателя, заместителя председателя, судьи конституционного (уставного) суда входят в перечень государственных должностей субъекта Российской Федерации [3].

Далее в статье затрагиваются особенности формирования Земельного конституционного суда федеральных земель Берлин и Шлезвиг-Гольштейн. Как показывает анализ научной литературы, изыскания по данной тематике проводились более пятнадцати лет назад, в этой связи целью исследования является освещение актуального статуса конституционного правосудия в указанных федеральных землях, т.к. конституционные суды в этих землях появились в 90–2000 гг. В эти же годы в Российской Федерации начали формироваться первые конституционные суды в республиках. В отличие от других стран, судебная система ФРГ характеризуется отсутствием общего высшего суда, который бы охватывал все направления правосудия. Единство судебной практики обеспечивает совместный сенат судов основных направлений правосудия.

Следует подчеркнуть, что разделение компетенции между ФКС (Федеральным конституционным судом) и конституционными судами земель основано на том, что ФКС контролирует соблюдение Основного закона, а земельные — конституций земель. Нормативно-правовой базой для отправления правосудия выступает Основной закон ФРГ 1949 г. с последними изменениями от 23.12.2014 г., а также Закон о Федеральном Конституционном Суде ФРГ от 12.03.1951 г., конституции федеральных земель и законы о земельных конституционных судах, где конкретизируются требования к составу судов, порядку их формирования, полномочиям судей и пр.

Экс-судья земли Бранденбург Р. Вилль отмечает, что «развитие конституционного правосудия в различных регионах ФРГ тесно связано с их конституционной историей, и на этом основании конституции и суды земель можно разделить на три группы. Первую группу составляют земли, конституции которых вступили в силу до принятия Основного закона ФРГ (1949), а конституционные суды возникли соответственно ранее Федерального конституционного суда (1951). Они стали образцами для федерального законодательства и государственного строительства. В эту группу входят следующие земли: Бавария, Гессен, Рейнланд-Пфальц и Бремен. Во вторую группу входят земли, которые приняли свои конституции и учредили конституционные суды после вступления в силу Основного закона, но до объединения Германии. Они ориентируются на Основной закон и Федеральный конституционный суд. К этим землям относятся: Северный Рейн-Вестфалия, Гамбург, Баден-Вюртемберг, Саар, Шлезвиг-Гольштейн и Нижняя Саксония. Тре-

тью группу составляют «новые» федеральные земли: Бранденбург, Саксония, Саксония-Анхальт, Мекленбург-Передняя Померания, Тюрингия и Берлин. Они приняли свои конституции и создали конституционные суды уже после объединения Германии на основе более чем сорокалетнего конституционного опыта страны» [4, с. 133–134].

В федеральной земле Берлин еще в 1950 г. ст. 72 Земельной конституции предусматривалось формирование Земельного конституционного суда (ЗКС), но ввиду особого политического статуса земли в разделенной на сектора послевоенной Германии данный орган конституционного судебного контроля появился только четыре десятилетия спустя. 23 ноября 1995 г. была принята Конституция земли Берлин, а 08 ноября 1990 г. — Закон о Конституционном суде земли. В 1992 г. в ландтаге прошли первые выборы судей конституционного суда федеральной земли Берлин.

Последней землей, в которой был образован конституционный суд, стал Шлезвиг-Гольштейн. До учреждения земельного органа конституционного судебного контроля в соответствии со ст. 99 Основного закона ФРГ и ст. 44 Конституции земли Шлезвиг-Гольштейн от 1990 г. полномочия конституционного суда земли были возложены на ФКС. В 2006 г. в ст. 44 конституции федеральной земли были внесены изменения, а с 1 сентября 2008 г. конституционный суд Шлезвиг-Гольштейна функционирует в полном объеме. Учреждение данного органа конституционного контроля предвосхитили долгие дискуссии. «Вопрос об учреждении собственного органа конституционного контроля в Шлезвиг-Гольштейне стал предметом обсуждения на парламентских дебатах, состоявшихся 10 июня 1997 г. Собственный конституционный суд укрепил бы земельную автономию. Кроме того, это могло бы расширить предметную близость к специфическим шлезвиг-гоольштейнским национальным спорам, а также по спорам о проведении народной инициативы, народного опроса и референдума, введенных конституционной реформой 1990 г. Однако оппозиция высказывалась против этого проекта, указывая, с одной стороны, на напряженное положение бюджета, а с другой — на незначительное количество национальных споров в Шлезвиг-Гольштейне, которые разрешает Федеральный Конституционный Суд.» [5, с. 30].

Важно отметить, что конституционные суды работают не на постоянной основе, техническое обеспечение их деятельности осу-

ществляется аппаратами других судов, а судьи осуществляют свою деятельность по совместительству. В Берлине функции председателя земельного конституционного суда одновременно выполняет председатель земельного суда по социальным вопросам, вице-президент является судьей федерального административного суда. В Шлезвиг-Гольштейне должность президента конституционного суда занимает президент окружного суда, его заместитель — президент высшего административного суда земли. ЗКС

Шлезвиг-Гольштейна осуществляет свою деятельность в здании Высшего административного суда земли, соответственно дела ЗКС ведутся канцелярией Высшего административного суда земли. Кроме того, члены ЗКС могут пользоваться канцеляриями всех судов земли. Здание Высшего земельного суда Берлина одновременно используется земельным конституционным судом.

Правовой основой для отправления правосудия ЗКС служат земельные конституции, законы о земельных конституционных судах. Благодаря немецкому интернет-порталу правовой информации «Juris» представилось возможным ознакомиться с полным текстом Земельной конституции Шлезвиг-Гольштейн. Так, п. 1 ст. 51 гласит об учреждении Земельного конституционного суда, в п. 2 выделен круг полномочий ЗКС. Пункт 3 посвящен составу суда, далее п. 4 оговаривает то, что судьи не могут быть членами Бундестага, Бундесрата, Федерального правительства или соответствующих государственных органов земли и осуществляют свою деятельность на общественных началах. Заключительный пятый пункт указанной статьи делает отсылку к закону о ЗКС, который определяет, в каких случаях решения ЗКС имеют законную силу [6].

ЗКС решает дела, касающиеся исключительно конституционных споров. Он не рассматривает судебные дела отдельных граждан, в частности, не выступает как высшая инстанция в процессах отраслевых судов. Шлезвиг-Гольштейнская земельная конституция не предусматривает, в отличие от некоторых других земельных конституций, общей конституционной жалобы, направляемой в Земельный конституционный суд. Тем не менее, для граждан федеральной земли неприкосновенным остается право подачи конституционной жалобы в Федеральный Конституционный Суд.

Полномочия ЗКС Шлезвиг-Гольштейна определены в Конституции федеральной земли (ст. 51), а также в Земельном законе о выборах и в Законе о референдуме. В полной мере все эти полномочия

представлены в §3 Закона о ЗКС, согласно которому ЗКС принимает решения:

1) о толковании Конституции земли Шлезвиг-Гольштейн (Земельная конституция) по спорам об объеме прав и обязанностей ландтага, земельного правительства или других участников, которые наделены конституцией федеральной земли или регламентом ландтага собственными правами (ст. 51 п. 2 подп. 1 Земельной конституции);

2) при расхождении во мнениях или сомнениях относительно соответствия законов земли конституции федеральной земли по форме или по существу (ст. 51 п. 2 подп. 2 Земельной конституции);

3) о соответствии какого-либо земельного закона конституции федеральной земли, если суд решил приостановить разбирательство в соответствии со ст. 100 п. 1 Основного закона ФРГ;

4) по конституционным жалобам общин и объединений общин, в которых утверждается, что закон земли нарушает права на самоуправление согласно ст. 54 п. 1 и 2 Земельной конституции;

5) при оспаривании решений ландтага по делам о действительности выборов (ст. 51 п. 2 подп. 5 Земельной конституции), об утрате членства в ландтаге (§ 45 п. 1 , § 49, Земельного закона о выборах), а также по делам о создании списка преемников (ст. 50 п. 3 Земельного закона о выборах)

6) о допустимости народной инициативы (§ 9 п. 1 Закона о референдуме) или народного опроса (статья 49 п. 1, 2 Основного закона страны) и об обжаловании решения ландтага о действительности голосования на референдуме (§ 25 п. 3 Закона о референдуме),

7) в прочих предусмотренных Земельной конституцией спорах [7].

Полномочия занимают центральное место в организации и деятельности земельных конституционных судов, поскольку именно они показывают реальный статус органа конституционного контроля в обществе, в системе органов государственной власти. Объем полномочий, возлагаемых на земельные конституционные суды, может варьироваться, но типичным для всех судов является принятие решения по спорам о компетенции между высшими органами государственной власти земель.

Согласно § 14 Закона о Земельном конституционном суде Берлина полномочия ЗКС состоят в том, чтобы решать дела:

1) о толковании Конституции федеральной земли Берлин в связи со спорами об объеме прав и обязанностей высшего органа земли или других сторон, наделенных своими собственными правами Конституцией Берлина или регламентом парламента;

2) при оспаривании действительности выборов в парламент и собрания представителей районов;

3) при оспаривании решений о приобретении и об утрате членства в парламенте или в собрании представителей районов;

4) в случае разногласий или сомнений относительно формального или фактического соответствия земельного законодательства конституции Берлина по инициативе Сената или четверти членов парламента;

5) в случаях, указанных в ст. 100 п. 1 Основного закона Федеративной Республики Германии о полномочиях земельных конституционных судов;

6) по конституционным жалобам, в том случае, когда конституционная жалоба не подается или не будет подана в Федеральный конституционный суд;

7) по материалам в соответствии со ст. 17 п. 6 и апелляциями в соответствии со ст. 41 Закона о голосовании;

8) (отменен);

9) в случае разногласий или сомнений относительно совместности законодательно регулируемого разграничения сфер компетенции между главной администрацией и районами с Конституцией Берлина по инициативе района;

10) о жалобах на затягивание судебного разбирательства;

11) в иных случаях, предусмотренных законом [8].

Процедура избрания судей в Германии осуществляется исключительно парламентским путем. Правом избрания судей наделены парламенты земель (ландтаги): в Берлине и ганзейских городах Бремен, Гамбург они именуются «Bürgerschaft» (городское собрание), что по существу не меняет положения дел. Данные города имеют исторически сложившийся статус отдельных федеральных земель. Как высший орган государственной власти земельный конституционный суд (ЗКС) автономен и независим, обладает равным статусом с ландтагом и земельным правительством. По отношению с другими конституционными органами земли Берлин ЗКС должен гарантировать соблюдение норм конституции другими высшими органами государственной власти, однако рассматривать дела по

собственной инициативе он не имеет права. Его решения распространяются на ландтаг и земельное правительство, а также на все суды и органы власти федеральной земли.

Квалификация и профессиональный опыт кандидатов должны соответствовать высоким требованиям. Все они должны иметь право занимать судебскую должность. Президент и трое судей-членов ЗКС Шлезвиг-Гольштейна должны быть профессиональными судьями. Ландтаг выбирает членов ЗКС и личного заместителя для каждого из судей на срок равный 6 годам. Тем не менее в результате первых выборов было избрано 4 судей ЗКС на срок 9 лет и 3 судей на срок 6 лет.

В Берлине Конституционный суд состоит из 9 членов: президента, вице-президента и семи судей, трое из которых являются профессиональными судьями, а трое следующих должны обладать правом, занимать судебскую должность. Члены конституционного суда избираются 2/3 голосов парламента.

Количественный состав судебского корпуса зависит от таких факторов, как объем работы, территория и плотность населения федеральной земли. Общее количество судей Конституционного суда Берлина — 9 человек, так же как в Саксонии, Гамбурге, Рейнланд-Пфальце, Нижней Саксонии, Баден-Вюртемберге, 7 судей составляют конституционные суды таких земель, как Шлезвиг-Гольштейн, Бремен, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония-Анхальт, Северный Рейн-Вестфалия.

Сроки полномочий судей земельных конституционных судов, как правило, превышают сроки полномочий глав государств, депутатов парламента, что обеспечивает определенную стабильность конституционного строя. Установление сроков полномочий судей, предельного возраста пребывания в должности позволяет обновлять состав конституционного суда, делать его подвижным. Для преодоления кадрового «застоя» в конституционных судах существует также практика периодической ротации его состава на одну треть. Например, земельный конституционный суд Баден-Вюртемберга состоит из трех групп по трое судей в каждой. Первая группа, включающая в себя председателя суда и его заместителя, должна быть представлена профессиональными судьями, члены второй группы должны иметь право занимать судебную должность (например, адвокаты), к третьей группе указанные требования не предъявляются. Каждые три года в одной из групп обновляется один судья и его заместитель.

Нередко конституция или закон оговаривают невозможность (либо возможность) избрания судей на второй срок. Запрет на переизбрание конституционного судьи на новый срок является гарантией его независимости, по крайней мере, в отношении тех органов, которые участвуют в его назначении (избрании). В федеральной земле Берлин законодательно утвержден запрет на переизбрание членов конституционного суда. Тем не менее, переизбрание на второй срок возможно в большинстве земель ФРГ. Например, в Шлезвиг-Гольштейне судьи, избранные на шестилетний срок, могут быть переизбраны однократно.

Возрастной ценз, предъявляемый к судьям конституционных судов, не является единым для всех шестнадцати земель ФРГ. Для судей ФКС согласно § 4 ч. 1 Закона о Федеральном конституционном суде минимальный возрастной порог равен 40 годам [9]. Например, в самой большой по территории федеральной земле Баварии, а также в северном Шлезвиг-Гольштейне он также составляет 40 лет. В Берлине, Бранденбурге и Сааре установлена возрастная планка соответствующая 35 годам. Предельный возраст пребывания в должности судьи не должен превышать 68 лет.

В п. 3 параграфа 1 ч. 1 Закона о ЗКС Берлина закреплён принцип гендерного равноправия, т. е. в состав земельного конституционного суда должно входить не менее трех представителей одного пола [8].

По результатам сравнительного исследования возникают вопросы: что общего между конституционным правосудием в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия?

Во-первых, сразу обращаем внимание на то, что в Основном законе Германии (ст. 100) прямо указаны некоторые полномочия конституционного суда ФРГ (Федеральный конституционный суд) и конституционных судов федеральных земель. Из этого приходим к выводу, что конституционное судопроизводство — обязательный атрибут в стране и в федеральной земле. По ст. 99 Основного закона ФРГ, если федеральная земля пока не создала свой конституционный суд, то она своим законом может возложить решение спора по конституционному праву в пределах федеральной земли на Федеральный конституционный суд. В Конституции РФ нет упоминания о конституционных (уставных) судах в субъектах Российской Федерации, а в ФКЗ «О судебной системе в РФ» говорится лишь о возможности создания конституционного (уставного) суда в субъек-

екте РФ. Во-вторых, судьи конституционного суда в землях ФРГ работают на непостоянной основе. Часть судей конституционного суда федеральной земли могут одновременно быть судьями других судов земли, вторая часть судей — это лица, обладающие правом занимать судебскую должность, например, адвокаты и преподаватели вузов, третья часть — лица, к которым не предъявляются требования быть судьями и обладать правом, занимать судебскую должность. В-третьих, в некоторых землях ФРГ законодательно закреплён принцип гендерного равенства: в состав конституционного суда федеральной земли должно входить не менее трех представителей одного пола. В-четвертых, техническое обеспечение деятельности конституционных судов земель в Германии осуществляется аппаратами других судов. В России же не представляется возможным участие судей судов общей юрисдикции, арбитражных судов в рассмотрении дел в конституционных (уставных) судах субъектов РФ в силу перегруженности. В своем выступлении на 9 съезде судей РФ в декабре 2016 г. президент России В. В. Путин отметил как риск чрезмерную нагрузку на судей, которая может повлечь судебные ошибки. «Иногда невозможно тащить огромный объем работы, и это, безусловно, сказывается на качестве судебных актов», — пояснил он. Но в конечном итоге опасность может быть серьезней: такие ошибки приводят к нарушению прав граждан, интересов государства [10, с. 2]. В-пятых, в отдельных конституционных судах земель ФРГ, один судья или ответственный работник аппарата суда работают на постоянной основе, например, в Баварии на постоянной основе исполняет свои полномочия генеральный секретарь суда. Когда поступает конституционная жалоба, он информирует судей, назначает заседание суда. При этом оплата судьям идет за проработанное на период рассмотрения дела время.

В-шестых, на примере изучения законов в конституционных судах земель Берлин и Шлезвиг-Гольштейн видно, что полномочия их судов гораздо шире и разнообразнее, доходит до 7–11 полномочий.

В. В. Кровельщикова вслед за В. А. Кряжковым указывает на то, что «двойной статус председателя и профессиональных судей — по существу ядра конституционного суда — выводит из-под его контроля соответствующие высшие и, отчасти, иные земельные суды, способен породить противоречия, когда, с одной стороны, судьи конституционных судов руководствуются нормами об этих судах, а с другой — должны подчиняться общему законодательству о судьях».

По её мнению, это обусловило то, что «в России субъекты Федерации не восприняли немецкий опыт формирования конституционных (уставных) судов и технического обеспечения их деятельности аппаратами других судов» [11, с. 18].

Тем не менее, немецкая система конституционного судебного контроля представляет интерес для конституционных (уставных) судов Российской Федерации, поскольку процесс формирования судебных органов субъектов РФ еще не закончен. Все земли ФРГ имеют четко проработанную нормативно-правовую базу в виде земельных конституций, законов о конституционных судах. В данных НПА регламентируется порядок формирования органов судебного контроля. Вопрос о том, в какой степени модель немецкого конституционного правосудия может быть ассимилирована в российских условиях, остается открытым.

Недавно судья Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Жилин поддержал предложения о необходимости принятия специального федерального закона, целостно определяющего правовые основы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в котором были бы аккумулированы, в том числе соответствующие правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации. В таком законе могли бы быть предусмотрены и нормы, направленные на оптимизацию условий по созданию в регионах органов конституционной судебной юрисдикции.

В частности, Закон о судебной системе и Закон о статусе судей, положения об осуществлении судьями правосудия и исполнения ими своих обязанностей на профессиональной основе распространяются и на судей конституционных (уставных) судов, не предоставляя права субъектам Российской Федерации отступать от этих универсальных правил в зависимости от специфики регионов. В то же время федеральный законодатель мог бы предусмотреть как исключение из общих правил возможность функционирования в регионах конституционных (уставных) судов, состоящих полностью или частично из судей, выполняющих свои обязанности на непрофессиональной основе. Такое регулирование, предусматривающее возможность введения дополнительной формы участия граждан в отправлении правосудия (наряду с присяжными и арбитражными заседателями), способствовало бы и реализации соответствующего положения ч. 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации [12,

с. 14]. Мы полностью согласны с предложениями известного российского ученого, активно поддерживающего на протяжении многих лет конституционную юстицию в субъектах Российской Федерации.

Литература

1. Сборник нормативных актов о суде и статусе судей РФ. Кн. 1. Совет судей РФ. Москва, 2008. Вып. 4.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058 (дата обращения: 11.10.2017).

3. Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/196733> (дата обращения: 11.10.2017).

4. Вилль Р. Политические права и свободные выборы: сборник докладов. Москва: Изд-во Ин-та права и публичной политики, 2005. 288 с.

5. Кровельщикова В. В. Конституционный контроль в Шлезвиг-Гольштейне (ФРГ) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 29–31.

6. Конституция федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн. URL: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle> (дата обращения: 24.09.2017).

7. Закон о Земельном конституционном суде Шлезвиг-Гольштейна. URL: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal> (дата обращения: 24.09.2017).

8. Закон о Земельном конституционном суде земли Берлин. URL: <http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/leg/page/bsbeprod> (дата обращения: 24.09.2017).

9. Закон о Федеральном конституционном суде ФРГ. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg> (дата обращения: 18.09.2017).

10. Замахина Т. Защитить закон и гражданина // Российская газета. 2016. Вып. 277. С. 2.

11. Кровельщикова В. В. Конституционные суды земель Германии: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Томск, 2004. 189 с.

12. Жилин Г. А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1. С. 12–14.

Статья опубликована в журнале «Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова». Сер. История, политология, право. Якутск, 2018. № 1.

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ И ДОПОЛНЕНИЯХ, ВНЕСЕННЫХ В КОНСТИТУЦИЮ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ 1982 ГОДА, ИХ РОЛИ В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ И ЕЕ БУДУЩЕМ РАЗВИТИИ

По мнению известного ученого, специалиста по праву Китая профессора Л. М. Гудошникова, Конституция КНР 1982 г. в целом была существенным прогрессом по сравнению со своими предшественницами 70-х гг., а в некоторых отношениях превосходила и первую Конституцию страны. Однако в основном она была скорее восстановленным, чем реформаторским документом. Такое свое значение она получила лишь с принятием поправок, внесших существенные коррективы в общественный строй государства [2, с. 12].

Профессор Хан Даюань, заместитель директора Института права Народного университета Китая, в своей статье «Законодательная реформа в Китае и изменения Конституции» так характеризует основной процесс эволюции китайской Конституции: «В ходе развития законности Китай, исходя из потребностей общественного развития и собственной специфики, в основном вносил изменения в Конституцию для разрешения существующих противоречий между Конституцией и общественной жизнью. После обнародования в 1982 г. Конституции в 1988, 1993, 1999 и 2004 гг. соответственно в Конституцию были внесены важнейшие изменения» [7, с. 22].

Так, в своей статье профессор подчеркивает, что в этот период была осуществлена разработка концепции правления КПК, с одной стороны, и конституционных идей — с другой. Также наблюдалось усиление противоречий между конституционными нормами и социальной реальностью в период изменений в обществе. Вместе с этим нарастал «конституционный бум» (т. е. усиление внимания к Конституции). По мере общественного развития все возникающие противоречия так или иначе отражались в конституционной проблематике и люди начинали чувствовать ценность Конституции в своей практической деятельности. Возникла необходимость разрешения проблемы совершенствования Конституции. Все больше общественных деятелей приходили к осознанию необходимости разрешения различного рода конституционных проблем.

Происходили существенные изменения в международной обстановке. Ратификация Китаем Международного пакта о политических и гражданских правах, вступление во Всемирную торговую

организацию, а также тенденции в развитии экономической глобализации — все это выдвинуло новые требования к китайской Конституции. Наряду с указанными процессами в Китае повсеместно повышалась роль прав человека в общественной жизни.

Общая характеристика внесенных поправок в кратком изложении профессора Хан Даюаня, с пояснениями профессора Л. М. Гудошникова, сводится к следующему [3, с. 28]:

Конституционные поправки 1988 г. касались юридического статуса субъектов мелкого предпринимательства в сфере частного бизнеса и прав на землепользование. Поправками в Конституцию 1988 г. (1-я сессия ВСНП 7-го созыва) были легализованы частные хозяйства и установлена возможность передачи им в аренду земельных участков с правом землепользования.

Конституционные поправки 1993 г. касались начальной стадии социализма, осуществления государством системы социалистической рыночной экономики, превращения государственной экономики в экономику с государственным участием. Поправками 1993 г. (1-я сессия ВСНП 8-го созыва) был закреплен на конституционном уровне «социализм с китайской спецификой» (строительство рыночной экономики при сохранении макрорегулирующей функции государства). В Конституцию было внесено сформулированное еще в конце 80-х гг. прошлого столетия понятие «начальной стадии социализма», в рамках которой сосуществует многообразие форм собственности. Появилось в Конституции и такое определение, как «социализм в модернизированном виде». В Преамбулу Конституции, в перечень задач, стоящих перед китайским народом, было включено превращение страны в «богатое, могучее, демократическое, цивилизованное государство» (ранее слова «богатое» и «могучее» отсутствовали, а говорилось о высокоцивилизованном, высокодемократическом государстве, т. е. при внесении поправок были сняты превосходные степени). Из моментов, относящихся к политической системе, в Преамбуле можно указать лишь на введение формулы «многопартийное сотрудничество под руководством коммунистической партии Китая», которая принципиально новых положений не содержала.

Более важными, отмечают аналитиками, были изменения по конкретным статьям Конституции. В поправке к статье 7 Основного закона значительным нововведением было преобразование «государственного сектора экономики» в «сектор экономики, основанной

на государственной собственности». Очевидно, что это не простая смена наименований, а преобразование производственных отношений, поскольку собственность государства перешла во владение к самостоятельным хозяйственным организациям. Поправкой к статье 8 было снято упоминание о народных коммунах. Очень важным явилось и изменение статьи 15, прежде закреплявшей осуществление планового хозяйства. Теперь функции государства стали концентрироваться на проблеме совершенствования государственного макрорегулирования, законодательного регулирования народного хозяйства, при сохранении задач строительства рыночной экономики. Особенно важно, что требование неуклонного выполнения хозяйственных планов из Конституции исключено. Конкретизация изменений в системе хозяйствования была продолжена в статьях 16 и 17 Конституции, установивших право на хозяйственную самостоятельность предприятий государственной и коллективной собственности. Эти изменения в Конституции КНР, подчеркивается в литературе, означали существенный отход от командно-административной модели управления экономикой. В меньшей степени конституционные поправки касались политической системы. Так, они свелись к изменению срока полномочий уездных собраний народных представителей (СНП) с трехлетнего на пятилетний, как у провинциальных СНП.

Конституционные поправки 1999 г. установили «длительный период начальной стадии социализма», определили место теории Дэн Сяопина в китайской Конституции, закрепили, что Китайская Народная Республика «управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством», также установили основную экономическую модель и систему распределения на начальной стадии социализма, изменение статуса негосударственного сектора экономики, системы семейного хозяйственного подряда в деревнях и, кроме того, причислили «контрреволюционную деятельность» к преступлениям, посягающим на государственную безопасность.

Новая серия конституционных поправок была внесена 15 марта 1999 г. 2-й сессией Всекитайского собрания народных представителей 9-го созыва. Первая из этой серии поправок относится к седьмому абзацу Преамбулы. Изменения коснулись трех формулировок, а именно:

– положение «Китай находится на начальной стадии социализма» заменено на «Китай будет в течение длительного времени находиться на начальной стадии социализма»;

– слова «вооруженные марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна» дополнены: «и теорией Дэн Сяопина»;

– в той же фразе среди задач китайского народа обозначено «развивать социалистическую рыночную экономику».

Вторая из поправок относилась к статье 5 Конституции, устанавливавшей требования соблюдения законности. К статье добавлен новый первый абзац, в котором провозглашено: «Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством». Поправка отражала изменения в сфере законодательства, быстрое нарастание в стране разнообразных правовых норм. Реформа права считается в КНР важным направлением политической реформы. Вывод реформы права на конституционный уровень имеет немаловажное значение для жизни страны.

Далее было внесено существенное изменение в статью 6 Конституции, в которой говорилось об общественной собственности на средства производства как основе производства и осуществлении принципа оплаты по труду. Рыночная экономика заставила внести в Конституцию положение, отразившее фактически сложившуюся ситуацию, при которой наряду с общественным стал развиваться частный сектор, где распределение осуществляется на иных, чем социалистические, принципах. Отсюда новый абзац Конституции, устанавливающий, что «на первоначальной стадии социализма государство поддерживает экономическую систему, при которой общественная собственность доминирует и другие формы собственности развиваются параллельно; придерживается системы, при которой распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими формами распределения».

Следующая поправка касалась статьи 8 Конституции, уточняя положение относительно роли семейного подряда в сельскохозяйственном производстве, отмечая его связь с коллективным хозяйством (в прежней редакции статьи говорилось о системе «ответственности в деревнях, главной формой которой является семейный подряд»). Таким образом, коллективное хозяйство остается в системе организации сельскохозяйственного производства в качестве его второго уровня, при этом семейный подряд остается ос-

новой системы хозяйствования. Передача земли в собственность отдельным хозяйствам не предусматривалась. Новую редакцию получила и статья 11. Частный сектор экономики получил статус «важной составляющей социалистической рыночной экономики». Ранее о частном секторе говорилось лишь как о некотором дополнении «к социалистической экономике, основанной на общественной собственности». Вместе с тем установление правового равенства индивидуального и частного секторов, объединенных в Конституции термином «необщественный сектор», с общественным (предприятия государственной и коллективной собственности) не означает ослабления государственного контроля в отношении индивидуальных и частных хозяйств: в Конституции по-прежнему подчеркнуто направление государством деятельности этих хозяйств, наблюдение и контроль за ними со стороны государства.

Последняя из поправок 1999 г. внесла изменение в статью 28 Конституции, где устанавливаются основы карательной политики КНР. Суть ее в исключении понятия «контрреволюционное преступление» из китайской юридической терминологии. Это понятие было исключено из Уголовного кодекса КНР еще в марте 1997 г. при принятии ВСНП новой редакции Кодекса.

Основное содержание и оценка конституционных поправок 2004 г.:

1) изменения в Преамбуле Конституции:

– получила свое закрепление важнейшая теория «трех представительств»;

– декларировано гармоничное развитие материальной, политической и духовной культуры;

– расширена основа «единого фронта», названы строители социализма;

2) подчеркнуто уважение и обеспечение государством прав человека:

– дана оценка и определено значение прав человека в Конституции КНР. Значение внесенных поправок заключается в том, что осуществлено упорядочение норм, касающихся основных прав и свобод человека и гражданина;

– подчеркнуто рациональное ограничение деятельности государства в этой сфере;

– внесенные поправки способствуют нормализации отношений между государством и его гражданами, обеспечивают защиту не закрепленных в конституционном перечне прав человека, стимули-

руют осуществление международного сотрудничества в указанной сфере;

3) осуществлена конституционная защита частной собственности, дана конституционная оценка частной собственности, установлены социальные основы частной собственности, проведено разъяснение конституционных положений, закрепляющих частную собственность. Все это способствует более четкому уточнению конституционного статуса экономики с негосударственными формами собственности, а также более полной характеристике развития экономики с негосударственными формами собственности. Кроме того, поправки затрагивают проблему системы земельной компенсации, конституционного статуса права на пользование землей, конституционной защиты экономических прав крестьянства;

4) поправки расширили сферу полномочий Председателя, в то же время более четко закрепив его права в сфере осуществления государственной деятельности, а также предоставив необходимые полномочия во внешнеполитической деятельности;

5) некоторые другие положения, касающиеся, например, государственного гимна страны, системы социальной защиты, изменения срока работы депутата собраний народных представителей уездного и поселкового уровней с 3-летнего на 5-летний и т. д.

Конституционные поправки 2004 г. прошли процедуру предварительного обсуждения. Поправки к Конституции были приняты постановлением 2-й сессии ВСНП 10-го созыва 13 марта 2004 г. Новеллы коснулись Введения и ряда статей.

Так, во Введении уточнено понятие социализма, который вместо «социализма, имеющего китайскую специфику» определен теперь как «социализм с китайской спецификой». Известные российские специалисты видят в исключении из этого определения слова «имеющего» «более четкую национальную окраску». Далее во Введении наряду с «идеями Мао Цзэдуна» и «теорией Дэн Сяопина» включена и названа важной идея «трех представительств», означающая представительство компартией Китая всего китайского народа, производительных сил страны и ее высокой культуры. Введением в Конституцию этой идее «придано руководящее положение в политической и общественной жизни страны». Кроме того, поправками 2004 г. в Конституцию введено положение о «гармоничном развитии социалистической, политической и духовной культуры», что означает непосредственную связь «трех культур» с социалисти-

ческой модернизацией и предоставление им определенных конституционных гарантий. При характеристике состава Единого фронта вслед за «социалистическими тружениками» и перед «патриотами, поддерживающими социализм» введена новая категория участников фронта — «строители дела социализма». В эту категорию входят «появившиеся в ходе социальных перемен предприниматели и технический персонал научно-технических предприятий; управленческий и технический персонал, работающий по контракту на предприятиях иностранного капитала; лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью; частные предприниматели; лица, занятые работой в посреднических организациях; лица свободных профессий и другие слои общества».

Постатейные поправки начаты со статьи 10, где указывается, что для общественных нужд и на основании закона может быть произведено изъятие или реквизиция земли за компенсацию. В прежнем тексте статьи говорилось только о реквизиции, а о компенсации не говорилось. Согласно китайским комментариям к этой поправке, реквизиция, в отличие от изъятия, может носить временный характер. В статью 11, где говорится о необщественном секторе экономики, вставлено важное положение о том, что государство поддерживает и направляет развитие необщественного сектора экономики, т. е. индивидуальных и частных хозяйств. Ранее говорилось только об охране их законных прав и интересов, положение о наблюдении и контроле этих хозяйств со стороны государства осталось неизменным. Расширена статья 13 Конституции, где говорилось об охране государством права собственности граждан на законные доходы, сбережения, жилище и т. п. Теперь защита частного имущества на конституционном уровне значительно усилена. В измененном тексте указанной статьи говорится о недопустимости посягательств на частное имущество граждан, государство в соответствии с законом его защищает, равно как и право на его наследование. Вместе с тем оговаривается, что государство в интересах общественных нужд может в соответствии с законом производить изъятие или реквизицию частного имущества за соответствующую компенсацию. В конце обширной статьи 14, где содержатся положения о повышении эффективности труда, его производительности и улучшении организации, а также улучшении материальной и духовной жизни народа, вставлен абзац «Государство создает соответствующую уровню экономического уровня страны систему социального страхования».

Большой резонанс в Китае и за его пределами получило добавление к статье 33 Конституции, провозгласившее: «Государство уважает и защищает права человека». Внесение этого добавления было расценено в Китае как важный прорыв в развитии прав человека, т. к. довольно длительное время после образования КНР о правах человека в Конституции и иных законодательных актах мало говорилось, в литературе отмечалось, что это считалось закрытой темой в идейно-теоретической сфере.

Из других изменений и дополнений 2004 г. в Конституции следует отметить замену в ряде статей введение «военного положения» на введение «чрезвычайного положения». Серьезным стимулом для изменения Конституции в этой части, как отмечалось на сессии ВСНП, был опыт, полученный в ходе борьбы с атипичной пневмонией в 2003 г. Была поставлена задача «совершенствовать законодательную систему, которая могла бы оперативно реагировать на такие виды чрезвычайных ситуаций, как серьезные стихийные бедствия, внезапно возникающие происшествия в области здравоохранения и санитарии, серьезные аварии и катастрофы, вызванные деятельностью человека».

К значительным изменениям Конституции отнесено уже отмечавшееся выше расширение полномочий Председателя КНР. Если ранее полномочия первого лица китайского государства ограничивались представительскими и протокольными функциями, а конкретные властные полномочия проистекали исключительно из полномочий высших органов КПК, то изменения в Конституции расширяют его полномочия. Однако это расширение, как подчеркивается аналитиками, пока выражено одной фразой: «Осуществление деятельности по делам государства». Полагают, что в будущем будет принят специальный закон, определяющий рамки этой деятельности. Несомненно, что в этом законе, в частности, должен найти разрешение порядок опубликования Председателем КНР законов. В настоящее время он подписывает законы и соответствующие указы об их опубликовании почти всегда в день их принятия ВСНП или ПК ВСНП, но нигде не определено, может ли Председатель не подписывать закон и какие это может иметь правовые последствия. Конституция КНР поставила задачу превращения страны в правовое государство, поэтому наделение Председателя КНР дополнительными функциями потребует отдельной регламентации в законе.

Конституционными поправками 2004 г. установлен пятилетний срок полномочий для всех местных собраний народных представителей, тогда как ранее низовые собрания народных представителей избирались на три года. Очевидно, что уравнивание срока полномочий для местных представительных органов создает определенные удобства для властей, в т. ч. и экономию средств.

Заключительная из поправок коснулась последней, четвертой, главы Конституции, состоящей из трех статей, определяющих государственные символы КНР. Она называлась «Государственный флаг, государственный герб, столица». Теперь в названии главы вслед за государственным флагом следует государственный гимн, который ранее в Конституции не закреплялся. В статье 136 Конституции в качестве гимна КНР утвержден «Марш добровольцев», как было установлено резолюцией пленарной сессии Народного политического консультативного совета Китая 27 сентября 1949 г. Интересно отметить: текст гимна однажды менялся, но затем был восстановлен в прежнем виде. До марта 2004 г. гимн на конституционном уровне не закреплялся.

Конституционные поправки 2004 г. хотя и не считаются коренным пересмотром Конституции, тем не менее являются заметным этапом в развитии конституционного права КНР, который повлек соответствующие изменения в политическом, социально-экономическом и культурном развитии страны. Поправки в Конституцию страны 1982 г. (1988, 1993, 1999 и 2004 гг.) были направлены на смещение акцентов в области политических преобразований: от практики размежевания функций партии и правительства и механизма управления — к законодательному обеспечению экономической реформы и началу формирования практики «управления на основе закона» и, конечно, все это было вызвано задачами и потребностями экономической модернизации страны, превращения КНР в мощное современное государство.

За прошедшие 40 лет Китай достиг огромных успехов во всех областях: в науке, образовании, культуре и, конечно, в последовательном проведении экономических реформ. Стабильно развивалась промышленность, сельское хозяйство. Об этом подробно рассказал на круглом столе, состоявшемся в Институте Дальнего Востока РАН, заместитель директора, доктор экономических наук А. В. Островский [6, с. 56–57]. Он подчеркнул, что за последние годы объем ВВП вырос с 54 до 80 трлн юаней (с 8,2 до 12,2 трлн

долл.). По этому показателю (при пересчете на американские доллары) Китай занимает 2-е место в мире после США и обеспечивает до 30% вклада в мировую экономику. При сравнении Китая и Индии, которые в начале 1980-х гг. находились на одном уровне, в настоящее время КНР опережает Индию уже в 5 раз. Экономика России, которая 25 лет назад по своим масштабам была больше китайской, в настоящее время составляет 1/7 экономики КНР.

В то время как мировая экономика периодически попадает в полосу различных финансовых и экономических кризисов, китайская экономика уверенно движется вперед. На фоне других стран она развивается более быстрыми темпами и является своеобразным «буксиром» для мировой экономики. Особенно хорошо это заметно при сравнении темпов роста экономик КНР и США. Так, во втором квартале 2017 г. темпы роста экономики КНР в 6,9% более чем втрое опередили темпы роста экономики США, составившие 2,1%. Такая же сравнительная динамика прироста ВВП США и КНР прослеживается на протяжении двух последних лет. Китай сохраняет лидирующее положение в мире в сфере внешней торговли: первое по объему экспорта и второе по объему импорта. В валютно-финансовой сфере Китай становится одним из основных игроков на международном рынке, а китайский юань вошел в корзину обязательного резервирования МВФ наряду с американским долларом, евро, британским фунтом и японской иеной.

В социально-экономической сфере Китай также добился серьезных успехов. Большая часть населения КНР — 57,35% — уже превратилась в городских жителей. Заметно вырос жизненный уровень городского и сельского населения, причем не только по сравнению с 1978 г. — первым годом реформ, но и с 2000 г. — началом XXI в. По показателю средней заработной платы рабочих и служащих в городах на конец 2016 г. (примерно 4000 юаней, или 40 тыс. рублей в месяц, с учетом внутренних цен) Китай уже обогнал Россию (около 30 тыс. рублей в месяц). Большая часть городского и сельского населения Китая охвачена различными системами социального страхования: пенсионным обеспечением, различными формами медицинского страхования, пособиями по безработице и другими видами социального страхования. К значимым достижениям было отнесено и то, что свыше 60 млн. человек были «вырваны» из бедности, и доля бедных с годовым доходом ниже 2300 юаней на человека сократилась с 10,2 до 4% населения.

Какие задачи ставит перед собой китайское руководство в перспективе? Об этом стало известно по итогам XIX съезда КПК, прошедшего в октябре 42 2017 г. С точки зрения С. Г. Лузянина [6, с. 19], директора Института Дальнего Востока РАН, «ключевой идеей съезда стал тезис о «подъеме китайской нации». Китайским руководством достаточно четко сформулированы цели и мотивация развития: к 100-летию юбилею КПК (2021 г.) будет построено общество «среднего достатка», а к 100-летию КНР (2049 г.) — создано богатое, сильное, модернизированное государство. Таким образом, нынешним, пятым поколением руководителей Китая под руководством Председателя Си Цзиньпина будет реализована поставленная сверхзадача — достижение великого возрождения китайской нации».

Видимо, с этим и связано внесение новых поправок в Конституцию страны. О возможных изменениях в Основном законе ученые начали говорить еще с осени, когда в текст Устава КПК было внесено имя Си Цзиньпина и его идея «социализма с китайской спецификой в новую эпоху». Стало известно, что готовится новый закон КНР «О контроле», предусматривающий создание нового государственного контрольного органа с большими полномочиями. Это тоже требовало внесения изменений в Конституцию. Принятые на 1-й сессии ВСНП 13-го созыва поправки в Основной закон в марте 2018 г., после 14 лет со дня последней поправки (2004 г.), по своему объему стали самыми большими в истории. Общее количество внесенных поправок увеличилось с 32 до 52 (за 1988, 1993, 1999, 2004 гг. была внесена 31 поправка, а в 2018 г. внесены поправки с 32 до 52).

В Преамбулу Конституции КНР вписано имя Си Цзиньпина и его «идеи о социализме с китайской спецификой новой эпохи» (поправка № 1, или статья 32 Поправок 2018 г. [по общему числу статей с внесенными поправками в Конституцию с 1988 г.]).

Отметим дополнение в абзац 10 Преамбулы, которым в ряды единого патриотического фронта теперь внесены и «патриоты, посвятившие себя великому возрождению китайской нации» (поправка № 2, или статья 33). К этой категории лиц, прежде всего, следует отнести зарубежных китайцев, внесших огромный материальный вклад в развитие КНР после 1978 г. Власти подчеркивают неразрывную связь проводимых реформ с проживающими за рубежом китайцами, оказывающими финансово-политическую поддержку социалистическому Китаю.

Абзац 11 Преамбулы Конституции, ранее гласивший, что между проживающими в Китае национальностями «уже установились и будут укрепляться впредь социалистические национальные отношения равенства, сплоченности и взаимопомощи», теперь содержит новую формулировку: «социалистические национальные отношения равенства, сплоченности, взаимопомощи и гармонии» (поправка № 3, или статья 34).

Особое внимание привлекает поправка № 5 (статья 36), согласно которой дополнена ч. 2 ст. 1 Конституции. После фразы: «Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики» законодатель продолжает: «руководящая роль Коммунистической партии Китая является самой существенной отличительной особенностью социализма с китайской спецификой». Таким образом, уже в начале Конституции, в ее главе I «Общие положения» говорится о решающем вкладе КПК в построение социализма с китайской спецификой.

В КНР создана новая (но не новая для Китая) самостоятельная ветвь власти — контрольная. Включение в параграф 7 главы III Конституции КНР раздела «Контрольный комитет» непосредственно перед параграфом «Народный суд и народная прокуратура» подтверждает тезис о «рождении» в КНР новой контрольной ветви власти. Согласно поправкам в Конституцию и закону «О контроле», создается новый орган с мегаполномочиями — Государственная контрольная комиссия, правомочная на проведение следственных действий в рамках расследования дел о коррупции.

Государственный контрольный комитет ответственен перед ВСНП. Об этом четко говорит не только закон КНР «О контроле» (статья 51), но и поправка № 6 (статья 37), согласно содержанию которой «все государственные административные органы, органы контроля, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны» (ч. 3 ст. 3 Конституции). Согласно п. 7 ст. 62 Конституции КНР в новой редакции, председателя Государственного контрольного комитета избирает ВСНП (поправка № 10, или статья 41) и его же отрешает от должности (п. 4 ст. 62 Конституции КНР в новой редакции) (поправка № 11, или статья 42). Члены ПК ВСНП не могут занимать должности в контрольных комитетах (ч. 4 ст. 65 Конституции КНР в новой редакции) (поправка № 12, или статья 43).

Заключительной конституционной поправкой № 21 (статья 52) в систему органов государственной власти введены новые органы — Контрольные комитеты. 11 поправок из 21 затрагивают контрольные комитеты. Конституционно-правовому регулированию деятельности контрольных комитетов посвящен теперь параграф 7 главы III «Государственная структура» (статьи 123–127). Кроме этого, на мартовской сессии ВСНП (20.03.2018) принят отдельный закон КНР «О контроле», состоящий из 9 глав, 69 статей. Своим вступлением в силу он отменил принятый в 1997 г. закон КНР «Об административном контроле».

Поправкой № 9 (статья 40) установлена конституционная обязанность работников государственного аппарата публично присягать на верность Конституции (ч. 3 ст. 27 Конституции КНР в новой редакции).

1 июля 2015 г. ПК ВСНП принял постановление «Об осуществлении системы конституционной присяги», которое вступило в силу 1 января 2016 г. Оно вменяло в обязанность членам ВСНП и ПК ВСНП, СНП и ПК СНП, работникам Государственного совета, членам ЦВС, судьям, прокурорам и другим государственным служащим при вступлении в должность присягать на верность Конституции.

23 февраля 2018 г. ПК ВСНП своим постановлением внес дополнение в текст присяги, добавив в строку: «старательно бороться за превращение Китая в богатую, могущественную, демократическую, цивилизованную гармоничную модернизированную социалистическую державу» прилагательное «прекрасную». Кроме того, постановление вменяет теперь в обязанность присягать на верность и работникам контрольных комитетов. Во время присяги должен звучать гимн КНР.

Полный текст присяги звучит следующим образом:

«Клянусь: быть преданным Конституции Китайской Народной Республики, защищать авторитет Конституции, исполнять установленные законом должностные обязанности, быть верным Родине и народу, честно выполнять свои обязанности, находиться под контролем народа, старательно бороться за превращение Китая в богатую, могущественную, демократическую, цивилизованную, гармоничную, прекрасную социалистическую модернизированную державу».

Наибольшую дискуссию среди всех принятых ВСНП конституционных поправок, несомненно, вызвала поправка № 14 (статья 45),

отменившая ограничение срока занятия поста Председателя КНР. Так, до внесения поправок, ч. 3 ст. 79 Конституции гласила: «Срок полномочий Председателя и заместителя Председателя Китайской Народной Республики соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей. Председатель и заместитель Председателя Китайской Народной Республики могут занимать эти должности не более чем два срока». В настоящее время фраза о занятии указанных должностей не более двух сроков исключена из Конституции [1, с. 16–31].

Принятые сессией ВСНП в марте 2018 г. решения, утверждение новых поправок в Конституцию позволяют сделать ряд выводов: исполнительные и контрольные полномочия постепенно закрепляются за органами государственной власти, создан новый механизм преемственности власти, Китай готов открыться не только внешнему миру, но и новым вызовам времени, провести необходимые изменения. России остается тщательно изучить опыт экономических и политических реформ, проводимых в КНР, особенно в области создания контрольных органов. Возможно, и нам следует создать государственный контрольный комитет, ввести присягу на верность Конституции РФ для государственных служащих.

Литература

1. Виноградов А. В., Трощинский П. В. Первая сессия ВСНП 13-го созыва и конституционные поправки // Проблемы Дальнего Востока. 2018. № 2. С. 15–31.

2. Гудошников Л. М. Конституция Китайской Народной Республики в процессе исторических перемен и реформ (К двадцатой годовщине принятия действующей Конституции КНР) // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 3. С. 12–21.

3. Гудошников Л. М. Развитие Конституции КНР // Проблемы развития государства и общества в России и Китае после 1990 г. (Материалы российско-китайского симпозиума). Москва: Изд-во МГЮА, 2006. С. 28–32.

4. Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978–2005) / руководитель авт. коллектива Л. М. Гудошников. Москва: Русская панорама, 2007. 464 с.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / ответственный редактор Б. А. Страшун. Москва: Норма, 2001. Т. 4. 656 с.

6. Лузянин С. Г. XIX съезд КПК и российско-китайские отношения // Проблемы Дальнего Востока. 2018. № 1. С. 18–67.

7. Хан Даюань. Законодательная реформа в Китае и изменения Конституции // Проблемы развития государства и общества в России и Китае после 1990 г. (Материалы российско-китайского симпозиума). Москва: Изд-во МГЮА, 2006. С. 22–25.

8. Асланов Р. М. 30 лет реформ в КНР: опыт, проблемы, уроки // Китай, китайская цивилизация и мир. История, современность, перспективы: тезисы докладов XVII Международной научной конференции (Москва, 22–24 октября 2008 г.). Москва: Изд-во Ин-та Дальнего Востока РАН, 2008. 207 с.

Статья опубликована в журнале «Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция». Улан-Удэ, 2019. № 2.

О КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ И ЕЕ РОЛИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН, ПРОЖИВАЮЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ

В соответствии со статьей 5 Конституции Российской Федерации республика (государство), субъект Российской Федерации имеет свою Конституцию и законодательство. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ст. 11 Конституции РФ). Статус республики определяется Конституцией РФ и Конституцией республики (ст. 66 Конституции РФ).

Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации, которым является русский язык. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68 Конституции РФ).

Когда такие ключевые полномочия республик как субъектов Российского федеративного государства были закреплены в Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., действующие органы государственной власти республик оперативно стали готовить проекты своих новых Конституций уже с учетом принятой Конституции Российской Федерации.

Не стала исключением и Республика Бурятия. В конце 1993 г. подготовленный рабочей группой Конституционной комиссии Верховного Совета республики проект Конституции был опубликован на страницах республиканских газет для всенародного обсуждения. В начале 1994 г. группы ответственных работников Верховного Совета, Совета министров республики, министерств и ведомств разъехались в районы республики для встреч с жителями поселков, сел, деревень, с тружениками сельского хозяйства и разъяснения положений проекта Конституции республики. Проводились собрания в трудовых коллективах предприятий, организаций, расположенных в Улан-Удэ и в других городах. По существу, шло всенародное обсуждение проекта Конституции Республики Бурятия — одного из субъектов молодого российского демократического, федеративного, правового, социального и светского государства. По результатам

обсуждения было внесено немало изменений и дополнений, и затем этот проект был представлен на февральскую сессию Верховного Совета республики, на которой 22 февраля 1994 г., после длительного обсуждения на заседаниях и согласительных комиссиях, была принята новая Конституция Республики Бурятия.

По Конституции Российской Федерации (статья 2) человек, его права и свободы были признаны высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обозначены как обязанность государства.

Установленные Конституцией России принципиальные положения, связанные с отношениями государства и человека, служат ориентиром для решения всех конкретных проблем правового регулирования статуса человека и гражданина в стране, в том числе и в Республике Бурятия. Кроме того, согласно статье 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств» находятся в ведении Российской Федерации, а в соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности» находятся в сфере совместного ведения России и ее субъектов. Поэтому в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации (Основных законах субъектов Российской Федерации) отражены права и свободы человека и гражданина.

Глава II Конституции Республики Бурятия, посвященная правам и свободам человека и гражданина, включает 38 статей, они классифицированы на четыре группы: личные, политические, экономические и социальные. Как мы знаем, впервые в России Декларация прав и свобод человека и гражданина была принята 22 ноября 1991 г., затем отражена в Конституции Российской Федерации 1993 г., а Всеобщая Декларация прав человека была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод принята 4 ноября 1950 г.

У нас по Конституции (статья 15) права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Права, декларируемые в Конституции, делятся на личные, политические, экономические и социальные.

Личные права:

1. Право на жизнь.
2. Охрана достоинства личности.
3. Свободы и личная неприкосновенность.
4. Неприкосновенность частной жизни.
5. Неприкосновенность жилища.
6. Свободный выбор национальной принадлежности и языка.
7. Свобода передвижения и выбора места жительства.
8. Свобода совести и вероисповедания.
9. Свобода слова.
10. Право не свидетельствовать против себя и близких родственников.
11. Возможность осуществлять в полном объеме свои права, начиная с 18 лет.

Политические права:

1. Право создания общественных, политических объединений.
2. Признание политического многообразия, многопартийности.
3. Право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия.
4. Право на участие в управлении государством.
5. Право избирать и быть избранным.
6. Свобода массовой информации.

Экономические права:

1. Свободное использование своих способностей и имущества для незапрещенной законом экономической деятельности.
2. Право частной собственности на землю и имущество, наследование имущества.
3. Свобода труда, выбора деятельности и профессии.
4. Право на труд и оплату труда не ниже установленного законом уровня.
5. Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая забастовки.
6. Право на жилище.
7. Право на возмещение государством нанесенного государственными органами вреда.

Социальные права:

1. Право на отдых.
2. Защита государством материнства и детства.

3. Социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей.

4. Охрана здоровья и получение квалифицированной медицинской помощи.

5. Право на образование

6. Право на благоприятную окружающую среду.

7. Свобода творчества и участие в культурной жизни

8. Право обвиняемого не доказывать свою невиновность.

Наряду с правами Конституция Республики Бурятия содержит и основные обязанности граждан:

1. Уплата законно установленных налогов и сборов.

2. Сохранение природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам, к озеру Байкал.

3. Защита Отечества, несение военной службы или замещающей ее альтернативной гражданской службы.

4. Забота трудоспособных детей о нетрудоспособных родителях.

5. Каждый житель республики обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, Конституцию Республики Бурятия, уважать права и свободы других лиц, нести иные обязанности, установленные нормами международного права.

Конституция Российской Федерации, предписав, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, одновременно установила способ обеспечения этих прав и свобод — правосудие (статья 18).

В статье 118 Конституции России 1993 г. было закреплено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, административного и уголовного судопроизводства.

Демократизация жизни общества, стремление к подлинному федерализму получили свое выражение и дальнейшее развитие в создании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Формированию органов конституционной юстиции в регионах России способствовало то обстоятельство, что Концепция судебной реформы, Федеративный договор возложили контроль за соблюдением основных законов субъектов исключительно на сами субъекты Российской Федерации. В 1991 г. Конституционный суд создается в Дагестане, в 1992 г. — в республиках Башкортостан, Саха (Якутия) и Кабардино-Балкарской Республике. После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, закрепления в

ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права иметь самостоятельные системы государственной власти и свое законодательство, необходимость признания правовых механизмов защиты основных законов субъектов Федерации — конституций и уставов — обозначилась еще более четко. В 1994–1995 гг. к числу ранее функционировавших конституционных судов добавляется еще несколько судов, созданных в некоторых республиках в составе Российской Федерации.

Конституционный суд Республики Бурятия был создан в соответствии со ст. 90 и 100 Конституции Республики Бурятия, принятой в феврале 1994 г. и Законом Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. «О Конституционном суде Республики Бурятия». Суд начал функционировать 25 января 1995 г. после избрания председателя и двух судей Народным Хуралом (парламентом) республики по представлению Президента Республики и принятия ими присяги. По Конституции республики и указанному Закону Конституционный суд был наделен правом по запросам соответствующих лиц и в установленном порядке проверять конституционность законов Республики Бурятия, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления, межрегиональных договоров и соглашений.

Разрешение споров о компетенции между исполнительным и законодательным органами государственной власти республики, органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления также относилось к компетенции республиканского Конституционного суда (такого рода дел в его практике было немало). Одним из важных полномочий суда являлась проверка по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод конституционности закона, иного нормативного правового акта органов государственной власти и органов местного самоуправления в республике, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Более 75% дел, рассмотренных судом за время его работы, касались именно защиты конституционных прав граждан.

Конституционный суд прилагал все усилия, чтобы статьи Конституции Республики Бурятия были реально действующими, а не декларативными, на деле защищали конституционные права и свободы граждан, закрепленные в главе II Конституции республики, повышали качество принимаемых нормативных правовых актов

органов государственной власти и местного самоуправления, чтобы возрос уровень доверия к ним со стороны населения. Решения суда способствовали претворению в жизнь республики таких общенациональных конституционных принципов, как разделение властей, самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, четкое разграничение их полномочий, взаимный контроль, равенство всех перед законом и судом и др.

За период своей деятельности Конституционный суд Республики Бурятия с 1995 по 2012 г. рассмотрел 128 дел, по ним принял 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.

Нужно иметь в виду, что Конституционный суд Республики Бурятия в 1998 г. не работал из-за перевода на другую работу председателя суда, и суд стал функционировать с марта 1999 г. после избрания нового председателя суда. За период деятельности Конституционного суда Республики Бурятия в суд поступило 20 запросов от Президента Республики Бурятия, 6 — от Правительства Республики Бурятия, 3 — от депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, 3 — от органов местного самоуправления, 13 — от прокурора Республики Бурятия, 3 — от общественных организаций и 118 — от граждан РФ, проживающих на территории Республики Бурятия.

По результатам рассмотрения поступивших запросов, обращений и жалоб граждан Конституционным Судом Республики Бурятия были проверены на соответствие Конституции Республики Бурятия 87 нормативных правовых актов, в том числе 37 законов Республики Бурятия, 14 постановлений Верховного Совета Бурятской АССР и Народного Хурала Республики Бурятия, 13 постановлений Правительства Республики Бурятия, 5 указов Президента Республики Бурятия, 6 постановлений мэра города Улан-Удэ, 2 решения Улан-Удэнского городского Совета депутатов, 2 постановления главы администрации района, 2 решения районных Советов депутатов, 1 устав муниципального образования и 2 приказа министерств (министерства социального обеспечения и министерства образования Республики Бурятия), из них более 75% были признаны не соответствующими положениям Конституции Республики Бурятия.

Здесь уместно привести ряд примеров из практики Конституционного суда Республики Бурятия по защите прав и свобод граждан.

Так, 2 июня 2000 г. было вынесено постановление по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Бурятия «Об автомобильном и городском электрическом пассажирском транспорте в Республике Бурятия» по жалобе гр-на Попова Г. Г.

Суд признал оспариваемые отдельные положения Закона:

– пункт «в» ч.1 ст. 9, в соответствии с которым перевозчики обязаны обеспечить применение контрольно-кассовых машин;

– ч. 3 с. 9, согласно которой перевозчики, выигравшие конкурсы, предусмотренные в ст. 6 Закона, и заключившие с организаторами перевозок договор (контракт), определяющий условия выполнения пассажирских перевозок, обязаны соблюдать условия этого договора (контракта);

– ч. 4 ст. 11, в отношении осуществления контроля организаторами пассажирских перевозок за соответствием транспортных средств требованиям по техническому состоянию и оборудованию, за соблюдением сроков и порядка проведения технического обслуживания транспортных средств, наличие документов, подтверждающих соответствующее техническое состояние и оборудование транспортных средств;

– ст. 14 о периодичности и условиях пересмотра тарифов на пассажирском транспорте в отношении пассажирских перевозок, осуществляемых владельцами маршрутных такси не соответствующими Конституции Республики Бурятия, поскольку они нарушали конституционные права и свободы граждан. Постановление Конституционного суда было опубликовано в средствах массовой информации, судебный процесс частично транслировался по телевидению, решение суда по этому делу имело большой резонанс среди горожан.

Конституционный суд Республики Бурятия при проверке конституционности отдельных положений республиканского закона «Об автомобильном и городском электрическом пассажирском транспорте в Республике Бурятия» мотивировал свое постановление ссылками не только на Конституцию Российской Федерации, но и на федеральное законодательство в сфере транспорта, конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках, а также на Венскую Конвенцию ООН от 8 ноября 1968 г. «О дорожном движении».

Предприниматель О. Б. Хомутов обратился в Конституционный суд, полагая, что Указом Президента Республики Бурятия от 18 декабря 2000 г. «О введении лицензирования по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия» нарушается его право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и экономической деятельности.

Принимая Постановление по этому делу, Конституционный суд, полагая, что Указом Президента Республики Бурятия от 18 декабря 2000 г. «О введении лицензирования по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия» нарушается его право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и экономической деятельности.

Принимая Постановление по этому делу, Конституционный суд Республики Бурятия сослался на положения Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Бурятия, согласно которым установление правовых основ единого рынка находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Суд также установил, что Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 г. с последующими изменениями не предусматривает лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами, следовательно. Указ Президента Республики Бурятия противоречит не только Конституции, но и Федеральному закону.

Согласно статье 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По приведенным основаниям Указ Президента Республики Бурятия был признан не соответствующим Конституции Республики Бурятия и утратившим силу.

Таким образом, права граждан, желающих заниматься оптовой торговлей пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия, были защищены ими в Конституционном суде Республики Бурятия.

Кроме того, Конституционным судом Республики Бурятия был рассмотрен еще ряд дел по запросам прокурора Республики Бурятия о проверке соответствия отдельных законов Республики Бурятия

положениям Конституции Республики Бурятия о правах и свободах человека и гражданина.

Например, Закон Республики Бурятия «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия» от 23 декабря 1997 г. содержал нормы, касающиеся реализации права граждан на свободу совести и свободу вероисповедания. Часть 2 статьи 3 этого Закона гласила: «Государственная регистрация религиозных организаций, а также религиозных организаций, находящихся в каноническом подчинении иностранных религиозных организаций, принадлежащих к конфессиональным новообразованиям, осуществляется при наличии положительного заключения экспертно-консультативного Совета по делам религии при Правительстве Республики Бурятия. Государственная регистрация религиозных организаций, принадлежащих к исторически сложившимся конфессиям, осуществляется при наличии официального подтверждения вышестоящей религиозной организации». Эта норма закона противоречила Конституции Республики Бурятия, Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях» (в редакции от 26 марта 2000 г.).

В статье 4 данного Закона был закреплён порядок регистрации, выдачи разрешения и свидетельства на осуществление миссионерской деятельности, хотя федеральным законодательством это не предусмотрено. Это положение также противоречило статье 26 Конституции Республики Бурятия, из содержания которой вытекает, что миссионерство является правом каждого человека и любой религиозной организации.

Постановлением Конституционного суда Республики Бурятия часть 2 статьи 3, статья 4 Закона Республики Бурятия «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия» были признаны не соответствующими Конституции Республики Бурятия (часть 2 ст. 11, ст. 26).

Хочу напомнить, что важным международно-правовым инструментом защиты прав человека в странах Европы является Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции 25 февраля 1996 г.

Статья 14 Конвенции гласит, что пользование правами и свободами, изложенными в Конвенции, обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или соци-

ального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иным признакам.

В марте 1994 г. Верховным Советом Республики Бурятия был принят Закон «О выборах депутатов Народных Хурала Республики Бурятия». Статья 3 Закона устанавливала, что Народный Хурал (Парламент) Республики Бурятия состоит из 65 депутатов. Депутаты Народного Хурала избираются на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам сроком на 4 года. В каждом районе, аймаке, городе республиканского подчинения Республики Бурятия образуются территориальные избирательные округа. Норма избирателей на избирательный округ составляет в среднем 11 тысяч избирателей. При образовании избирательных округов с учетом территориальных и национальных особенностей района и аймака, города республиканского подчинения допускается взаимное отклонение численности избирателей от установленной нормы.

Усмотрев в данной статье ограничение избирательных прав определенной части населения, республиканская общественная организация «Русская община» и прокурор Республики Бурятия направили обращения в Конституционный суд Республики Бурятия с просьбой о проверке ее конституционности. Учитывая, что положения статьи 2 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» противоречили Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Конституциям Российской Федерации и Республики Бурятия, Конституционный суд Республики Бурятия Постановлением от 14 марта 1997 г. признал эти положения несоответствующими Конституции Республики Бурятия.

10 декабря 2003 г. (в день 55-летия Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) Конституционный суд Республики Бурятия рассмотрел дело по жалобе гражданки Кремлевой Л. А.

7 апреля 2000 г. мэр города Улан-Удэ принял Постановление «О порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков». Данным Постановлением был определен порядок оплаты за потребленную электроэнергию в отношении жителей (абонентов) города Улан-Удэ, не имеющих электросчетчиков, с применением коэффициентов, учитывающих количество проживающих в квартире членов семьи и количество

комнат до установки приборов учета. Таким образом, население города Улан-Удэ, потребляющее электроэнергию, по существу, подразделилось на две группы: абоненты, оплачивающие стоимость потребленной электроэнергии согласно тарифам, предусмотренным федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами Республики Бурятия, и абоненты, не имеющие электросчетчиков, оплачивающие за потребленную электроэнергию в соответствии с Постановлением мэра города Улан-Удэ от 7 апреля 2000 г. № 171 «О порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков».

Размер оплаты по Постановлению мэра города Улан-Удэ для абонентов, не имеющих электросчетчиков существенно выше тарифов, утвержденных Региональной энергетической комиссией Республики Бурятия на основе Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». Постановление мэра города Улан-Удэ от 7 апреля 2000 г. №171 «О порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков» ставил заявительницу Л. А. Кремлеву и других абонентов, не имеющих электросчетчиков, в неодинаковые условия по сравнению с другими гражданами — потребителями электроэнергии, имеющими приборы учета. Такое положение создавало неравенство граждан перед законом, что противоречило требованиям частей 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации и частей 1 и 2 статьи 17 Конституции Республики Бурятия, которые гласят: «1. Все равны перед законом и судом.

2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности».

Согласно части 2 статьи 11 Конституции Республики Бурятия законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Бурятия, не должны противоречить Конституции Республики Бурятия, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам.

В соответствии со статьями 7 и 8 Всеобщей Декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации. Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом.

С учетом того, что было допущено нарушение принципа равенства граждан перед законом Постановлением мэра г. Улан-Удэ от 07.04.2000 г. «О порядке начисления оплаты за потребленную электроэнергию абонентам, не имеющим электросчетчиков» было признано утратившим силу.

«Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод», — провозглашает ст. 63 Конституции Российской Федерации. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, согласно действующему законодательству, служат целям защиты конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенства и непосредственного действия конституций (уставов) на территории своего субъекта Российской Федерации.

6 июня 2008 г. Конституционный суд Республики Бурятия рассмотрел дело по жалобе гражданки Лепихиной Е. В., которая была признана виновной в нецелевом использовании средств местного бюджета. Мировым судьей 4 участка Кабанского района ей назначено наказание в виде административного штрафа на основании Закона Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства».

Данный Закон был принят Народным Хуралом Республики Бурятия 5 мая 2005 г. и предусматривал административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов в области финансов. Пунктом 2 части первой ст. 7 Закона Республики Бурятия рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с использованием средств местных бюджетов, было возложено на мировых судей.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 апреля 2004 г. № 137-0 указал, что субъект Российской Федерации может установить, какой из органов исполни-

тельной власти вправе осуществлять юрисдикционные полномочия при наличии совершенных в отношении средств регионального и местного бюджетов административных правонарушений. Аналогичные выводы содержатся и в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 3 мая 2006 г.

Таким образом, нормативный акт Республики Бурятия в части наделения мировых судей полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с использованием средств местного бюджета, противоречил КоАП РФ и Конституции Республики Бурятия. Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ данное полномочие отнесено к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия. Положение п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства» нарушает право граждан, и в частности Лепихиной Е. В., на рассмотрение дела об административном правонарушении, возбужденного в отношении нее уполномоченным органом исполнительной власти Республики Бурятия.

Народный Хурал Республики Бурятия 13 октября 2008 г. внес изменения в Закон Республики Бурятия «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства».

17 сентября 2008 г. Конституционный суд Республики Бурятия признал ряд положений Постановления Правительства Республики Бурятия от 19 марта 2007 г. № 79 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Бурятия от 9 ноября 2006 г. № 359 “О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в форме денежных выплат”» неконституционными, так как они не отвечали требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы. Неопределенность правовой нормы, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства и верховенства закона (Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 г. № 11 -П).

Правительство Республики Бурятия своим постановлением от 24 ноября 2008 г. признало эти положения утратившими силу. Конституционный суд Республики Бурятия при рассмотрении дела по жалобе гражданина В. Д. Галсанова учел правовые позиции Кон-

ституционного Суда РФ по делам о защите прав человека, в которых, в свою очередь, были учтены правовые позиции Европейского Суда по правам человека (например, в Постановлении от 25 октября 2005 г. по делу «Юрий Романов против Российской Федерации»). Европейский Суд по правам человека указал, что право на пенсию по старости или на социальные выплаты в конкретном объеме не относится к правам и свободам, гарантированным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, и государство может корректировать соответствующее законодательство, в том числе путем уменьшения размеров пенсий, однако при этом должен соблюдаться справедливый баланс интересов государства и имущественных интересов личности.

Муниципальное образование «Иволгинский район» Республики Бурятия при внесении изменений в правовое регулирование должно было руководствоваться принципами социальной справедливости, равенства, соблюсти баланс интересов гражданина В. Д. Галсанова и публичных интересов муниципального образования «Иволгинский район» Республики Бурятия, принять во внимание социально-экономическое положение и возможности доходной части бюджета района. При этом Конституционным Судом Республики Бурятия была изложена правовая позиция, о том, что представительный орган муниципального образования вправе изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячных доплат к пенсии.

Поэтому принятое Советом депутатов муниципального образования «Иволгинский район» Республики Бурятия решение от 28 ноября 2008 г. № 99 «Об отмене решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» Республики Бурятия» от 07.09.2007 г. № 345, на основании которого прекращены выплаты ежемесячной доплаты к пенсии депутату представительного органа муниципального образования, работавшему на постоянной (оплачиваемой) основе, были признаны не соответствующими положениям статей 9, 16, 17, 37 (часть 3) 53 (часть 2) Конституции Республики Бурятия.

25 августа 2010 г. в Конституционный суд Республики Бурятия поступила жалоба граждан о проверке конституционности части 3 статьи 4 Закона Республики Бурятия от 4 мая 2006 г. № 1639-III «Об определении порядка и формы предоставления жилых помещений отдельным категориям граждан, имеющим право на обеспечение жильем за счет федерального бюджета в соответствии с Фе-

деральными законами “О ветеранах” и “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”» и подпункта 2.1 пункта 2 Порядка предоставления единовременных денежных выплат и жилищных субсидий на приобретение или строительство жилья ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 22 мая 2006 г. № 138.

Так, в связи с рассмотрением жалобы граждан В. Б. Батуева и Е. Б. Батуевой в постановлении Конституционного суда Республики Бурятия от 25 августа 2010 г. указано, что установление в Законе Республики Бурятия одного принципа очередности граждан (исходя из времени принятия их на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий) и делегирование Правительству Республики Бурятия полномочий по установлению порядка предоставления инвалидам мер социальной поддержки по обеспечению жильем (принципа формирования списков граждан на предоставление жилищных субсидий) привело на практике к изменению очередности граждан, включенных в список на предоставление жилищных субсидий.

Рассматривая данное дело, Конституционный суд Республики Бурятия пришел к выводу, что закрепление в законе ясного, недвусмысленного порядка определения очередности предоставления гражданам мер социальной поддержки по обеспечению жильем в той или иной форме за счет средств бюджета любого уровня имеет существенное правовое значение, поскольку при условии доступности гражданам информации об их очередности позволит придать в полной мере процессу предоставления жилищных субсидий прозрачность, тем самым исключит произвольное изменение установленного порядка определения очередности граждан подзаконным актом, обеспечит стабильность правового статуса отдельных категорий граждан, повысит их доверие к действиям органов власти.

18 января 2012 г. Конституционный суд Республики Бурятия рассмотрел дело о конституционности Постановления Правительства Республики Бурятия от 18 сентября 2007 г. № 289 «О системе оплаты труда работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в Республике Бурятия», постановления Администрации муниципального образования «Заиграевский район» Республики Бурятия от 14 августа 2007 г. № 698 «Об утверждении Порядка формирования фонда оплаты труда муниципаль-

ных общеобразовательных учреждений муниципального образования «Заиграевский район», решения Заиграевского районного Совета депутатов Республики Бурятия от 22 мая 2008 г. № 253 «Об утверждении Положения «Об отраслевой системе оплаты труда работников муниципальных учреждений образования района», приказа министра образования и науки Республики Бурятия от 20 декабря 2010 г. № 1704 «О минимальной заработной плате».

В Конституционный суд Республики Бурятия обратились 36 педагогических работников муниципального образовательного учреждения «Заиграевская средняя общеобразовательная школа». Заявителям был непонятен характер постановления Правительства Республики Бурятия: является ли утвержденная им Методика формирования фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений в Республике Бурятия обязательной или рекомендательной для муниципальных общеобразовательных учреждений.

Заявители полагали, что отсутствие ясности и определенности в вопросе, каким нормативным правовым актом регулируются условия и порядок оплаты труда педагогического персонала, не позволяет проверить правильность начисления заработной платы, создает условия для произвольного усмотрения должностных лиц при ее установлении, что нарушает их конституционные права, предусмотренные статьями 17 и 35 Конституции Республики Бурятия.

Новая система оплаты труда не устанавливает дифференциации размера заработной платы в зависимости от стажа педагогической работы, который, по их мнению, должен быть основанием для введения дополнительного повышающего коэффициента.

Конституционный суд Республики Бурятия пришел к выводу, что данные нормы не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, поскольку содержат внутренние противоречия: положение о применении Методики при формировании и распределении фонда оплаты труда как в государственных, так и в муниципальных общеобразовательных учреждениях, не согласуется с утверждением о ее рекомендательном характере для муниципальных общеобразовательных учреждений. Как установлено судом, органы местного самоуправления и общеобразовательные учреждения Заиграевского района на практике восприняли Методику как обязательную не только для государственных, но и для муниципальных общеобразовательных учреждений. Принцип правовой определенности является одним из наиболее значимых критериев

оценки конституционности нормативных правовых актов, он устанавливает требования непротиворечивости, определенности содержания правовой нормы, ее единообразного толкования и применения. Неопределенность правовой нормы ведет к нарушению закрепленного в статье 17 Конституции Республики Бурятия принципа равенства.

Кроме этого, установление в абзаце втором пункта 1.2 Методики предельных значений повышающих коэффициентов в нормативном правовом акте Правительства Республики Бурятия ограничивает гарантированную статью 6 Конституции Республики Бурятия самостоятельность местного самоуправления. В рамках предоставленных федеральным законом полномочий и при достаточности финансовых средств органы местного самоуправления вправе устанавливать иные предельные значения указанных в Методике повышающих коэффициентов, применяемых при оплате труда педагогических работников, непосредственно осуществляющих учебный процесс.

Постановление Администрации муниципального образования «Заиграевский район» Республики Бурятия от 14 августа 2007 г. № 698 «Об утверждении Порядка формирования фонда оплаты труда муниципальных общеобразовательных учреждений муниципального образования «Заиграевский район»», решение Заиграевского районного Совета депутатов Республики Бурятия от 22 мая 2008 г. № 253 «Об утверждении Положения «Об отраслевой системе оплаты труда работников муниципальных учреждений образования района»» были признаны не соответствующими Конституции Республики Бурятия в полном объеме, так как нарушены конституционные принципы законности и гласности, закрепленные в статье 11 (часть 3) Конституции Республики Бурятия.

Обращения граждан, поступавшие в Конституционный суд Республики Бурятия, свидетельствовали о многообразии трудностей, с которыми сталкивались жители нашей республики. Обращали на себя внимание проблемы государственной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия. Несмотря на предоставляемые Указом Президента Российской Федерации от 05.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» льготы в виде права на скидку в размере не ниже 30 процентов установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, права граждан фактически оставались нереализованными в республике. Жилищно-коммунальные службы и управляющие

компания города Улан-Удэ и других населенных пунктов льготы многодетным семьям не предоставляли, что послужило причиной для обращения граждан в Конституционный суд Республики Бурятия. Учитывая, что к компетенции Конституционного суда Республики Бурятия не было отнесено полномочие по проверке соответствия закона Республики Бурятия указам Президента Российской Федерации, в принятии жалоб к рассмотрению было отказано.

Вместе с тем данная проблема требовала к себе внимания со стороны всех органов власти, поскольку в соответствии со статьей 36 Конституции Республики Бурятия мы должны работать над созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Поэтому Конституционный суд Республики Бурятия изучил практику исполнения Указа Президента Российской Федерации в стране и в других субъектах. Выяснилось, что в Ульяновской, Нижегородской, Архангельской областях и в ряде других регионов Российской Федерации законодательно подтверждено право многодетных семей на льготу по оплате коммунальных услуг. В тех регионах, где законом или иным нормативным правовым актом льгота не предусмотрена, судебные органы право многодетной семьи на льготу при оплате за коммунальные услуги считают установленной Указом Президента Российской Федерации, то есть нормативным актом федерального уровня.

Судебная практика арбитражных судов, в частности Арбитражного суда Республики Бурятия, содержит примеры взыскания с казны Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в пользу поставщиков коммунальных услуг расходов, связанных с предоставлением указанных выше льгот многодетным семьям. В целом законодательная и правоприменительная практика ряда регионов Российской Федерации идет по пути предоставления многодетным семьям вышеуказанных льгот.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 18 Постановления от 22.06.2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при недостаточности выделенных средств взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Мы направили соответствующую информацию Президенту Республики Бурятия, в Народный Хурал Республики Бурятия, мэру города Улан-Удэ, руководителю Республиканского агентства по делам семьи и детей и Уполномоченному по правам человека в Республике Бурятия.

Конституционный суд Республики Бурятия в своих решениях делал выводы, основанные на всестороннем изучении соответствующего законодательства, практики его применения, в том числе судебной, и не только Российской Федерации, но и Европейского Суда по правам человека, которые, надеемся, будут полезны законодателю в процессе совершенствования правового регулирования любых правоотношений с гражданами.

Конституционным судом Республики Бурятия также рассматривались дела, связанные с защитой иных конституционных прав. Они касались вопросов:

- формирования судебных участков мировых судей;
- передачи объектов государственной собственности Республики Бурятия в иную государственную или муниципальную собственность и приема объектов иной государственной или муниципальной собственности в государственную собственность Республики Бурятия или собственность муниципальных образований в Республике Бурятия;
- размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг специалистам, проживающим, работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Республики Бурятия;
- регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия и многих других.

Конституционный суд Республики Бурятия в ходе осуществления конституционного судопроизводства обеспечивал реализацию принципа гласности, размещая в средствах массовой информации, на официальном сайте суда вынесенные решения. Рассмотрение дел на заседаниях Конституционного суда Республики Бурятия проводилось всегда открыто.

Все решения Конституционного суда Республики Бурятия, принятые в соответствии с Законом Республики Бурятия «О Конституционном суде Республики Бурятия» исполнялись соответствующими органами и должностными лицами. Предполагалось, что испол-

нение вынесенных решений, с учетом указанных в них правовых позиций, будет способствовать укреплению конституционной законности, защите прав и свобод граждан, повышению правовой культуры и правосознания граждан и должностных лиц.

В настоящее время Конституционный суд Республики Бурятия не работает, он упразднен ввиду нехватки финансовых средств в бюджете республики. Депутаты Народного Хурала Республики Бурятия в средствах массовой информации объясняли, что деньги, ранее выделяемые для Конституционного суда Республики Бурятия, они отдали на питание школьников. Что ж, если это действительно так, то жители республики потерпят определенное время, будут обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, ездить в г. Санкт-Петербург. С приходом нового Главы Республики Бурятия Цыденова А. С. оживилось развитие экономики республики, начато строительство социальных, культурных, образовательных объектов. У жителей республики появилась надежда на улучшение условий жизни. Ожидается освоение Холтосонского и Инкурского месторождений вольфрамовых руд, строительство и модернизация мясоперерабатывающего комплекса «Улан-Удэнский мясокомбинат», реконструкция и техническое перевооружение Улан-Удэнского авиационного завода, освоение Озерного месторождения полиметаллов и Ермаковского месторождения бериллия. [1, с. 2] Республика Бурятия со временем станет самостоятельным субъектом Российской Федерации (как Республика Татарстан), тогда, мы надеемся и верим, что Глава Республики Бурятия и Народный Хурал Республики Бурятия восстановят деятельность Конституционного суда Республики Бурятия. К тому же, мы работаем над внесением изменений в статью 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», позволяющих судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации работать на общественных началах, подобно тому, как это делается в землях Федеративной Республики Германия. Там на освобожденной основе работает один из судей с секретарем или помощником. Поэтому финансовые расходы минимальны.

Недавно Республика Бурятия отметила 25-летие Конституции Республики Бурятия. На торжественном собрании Глава Республики Бурятия А. С. Цыденов говорил о правах и интересах граждан и особо подчеркнул значение Конституции для всех жителей Бурятии: «Основной документ республики провозгласил высочайший

статус человека, поскольку именно человек является безусловной ценностью. Вся работа Правительства, Народного Хурала, других органов государственной власти направлена на то, чтобы обеспечить конституционные права, интересы наших жителей. Конституция — важнейший документ, определивший основы нашей государственности в рамках Российской Федерации, закрепил важнейший принцип равенства всех перед законом. Задача всех жителей республики беречь ценности и реализовывать в жизнь положения, провозглашенные в Конституциях Бурятии и России» [2, с. 2].

Литература

1. Логинов И. Бурятия интегрирует в экономическое пространство Дальнего Востока // Бурятия. 2019. № 5. 25 янв.
2. Намжилов Г. Основному закону Бурятии — 25 лет // Бурятия. 2019. № 13. 22 февр.

Статья опубликована в сборнике региональной научно-практической конференции «Четверть века Конституции Республики Бурятия». Улан-Удэ, 2019.

О НЕОБХОДИМОСТИ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оценивая причины инициирования главой государства внесения поправок в Конституцию страны, следует иметь ввиду следующие обстоятельства.

Первое: Еще в декабре 2018 г. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в своей статье [2], опубликованной в Российской газете, высказал мысль о назревшей необходимости внесения в Конституцию страны «точечных изменений». Он указал, на дисбаланс, имеющийся в системе сдержек и противовесов, сместивший властные полномочия в область исполнительной ветви власти. Кроме того, в числе недостатков Основного закона страны были названы нечеткость определения полномочий прокуратуры, возможность противопоставления друг другу двух уровней публичной власти — государственной и муниципальной. Напряжению в обществе, по мнению В. Д. Зорькина, способствовали и имеющиеся социальные проблемы, резкое расслоение населения по уровню доходов, рост числа людей, находящихся за чертой бедности. Как известно, статья Председателя Конституционного Суда РФ вызвала большой резонанс в обществе. Известный журналист Вячеслав Костиков в своей статье «Почему проснулся Зорькин?», опубликованной в «Аргументах и фактах» (2018, № 42), указывает, что «мне кажется, Зорькин проснулся не потому, что лично он уже не может молчать. Зорькин проснулся и заговорил потому, что просыпается улица и ее шум стал слышен в коридорах переехавшего в Санкт-Петербург Конституционного суда. Услышат ли шум в Москве?» [3].

Еще более резко высказался в адрес В. Зорькина обозреватель газеты «Московский комсомолец» Михаил Ростовский в своей статье «Двойное дно судьбы Зорькина», опубликованной в МК за 17-24.10.2018 г. Вот его обвинения в адрес В. Зорькина: «Что же до Валерия Зорькина, то с помощью статьи в «Российской газете» он удовлетворяет свою личную потребность в публичных размышлениях о Конституции. Но делает это Зорькин в манере, которая полностью соответствует интересам Кремля вне зависимости от того, какое решение в конечном итоге примет Путин. Статья Председателя Конституционного суда — это политическое оружие многоцелевого использования. Идеи Валерия Зорькина могут быть зондажем общественного мнения, частью кампании его подготовки к ревизии

Основного закона страны или, напротив, частью «дымовой завесы», призванной прикрыть реальные намерения ВВП. Я не удивлюсь, если в неведении по поводу истинного смысла демарша Зорькина пребываем не только мы, но и сам уважаемый Валерий Дмитриевич» [4].

19 июля 2019 г. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ Вячеслав Володин в своей статье «Живая Конституция развития», опубликованной в Парламентской газете, отметил, что «демократия — это процедура, поэтому, чем больше процедур взаимодействия и контроля властей фиксирует и определяет Конституция, тем более эффективным может быть государственное управление. Вот почему именно такого рода поправки в Конституцию могут быть целесообразны. Также было бы правильно — подчеркну, на мой взгляд — дополнительно рассмотреть вопрос участия Государственной Думы в формировании Правительства Российской Федерации. Сегодня в соответствии с Конституцией РФ (связанные положения пункта «а» статьи 83, пункта «а» статьи 103 и частей 1–3 статьи 111), Государственная Дума участвует в формировании Правительства только в рамках процедуры дачи согласия Президенту на назначение Председателя Правительства. При внесении предложений Председателем Правительства по кандидатурам будущих членов Правительства для назначения Президентом Российской Федерации отсутствуют процедуры их обсуждения и консультаций. Наличие возможности представительной власти высказать свое мнение главе государства по предлагаемому составу Правительства как органа, осуществляющего исполнительную власть, соответствовало бы принципам должного баланса властей, обеспечивало бы более высокий уровень ответственности в работе членов Правительства. И, что также важно, способствовало повышению эффективности реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» [1].

В апреле 2019 г. Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин вновь поднял вопрос об участии Госдумы в формировании кабинета министров в своем интервью на официальном сайте палаты, где подчеркнул: «Было бы правильно, на мой взгляд, чтобы Государственная Дума, как минимум, участвовала в консультациях при назначении членов Правительства. Это могут быть соответ-

ствующие процедуры, но они требуют внесения изменений в Конституцию».

Буквально в конце декабря 2019 г. В. Путин встречался с руководством Государственной Думы и Совета Федерации. Тогда он назвал ряд законодательных направлений, который он видит в качестве приоритетов для парламента в наступающем году. По мнению В. Володина, действующая конституционная конструкция не обеспечивает необходимой связи между уровнями публичной власти, затрудняя решение вопросов, в частности, в области образования и здравоохранения.

Президент России указал в ответ, что возможны отдельные поправки в Конституцию страны, обеспечивающие единство системы публичной власти, при этом такие изменения не должны ущемлять права и интересы российских муниципалитетов.

Идя навстречу пожеланиям депутатов Госдумы, озвученным несколько раз В. Володиным, Президент страны В. Путин 15 января 2020 г. в своем Послании Федеральному Собранию РФ объявил о некоторых изменениях в системе государственной власти — предложил существенно расширить полномочия законодательной власти.

В числе предложений, внесенных главой государства:

– предоставление Государственной Думе права утверждать Председателя Правительства, а в последующем по его предложению — заместителей главы Правительства и федеральных министров.

– представление Совету Федерации права проводить консультации по кандидатурам руководителей структур «силового блока» и прокуроров субъектов Федерации

– наделение Совета Федерации правом решать вопрос о досрочном прекращении полномочий судей Верховного и Конституционного судов в предусмотренных законом случаях по представлению главы государства.

Второе: В стране получили распространение факты коррупции, воровства, хищений, злоупотреблений служебным положением со стороны государственных и муниципальных служащих, среди которых министры и губернаторы, высокопоставленные сотрудники правоохранительных органов. По информации Председателя Следственного комитета РФ А. И. Бастрыкина, всего в период с 2011 г. по настоящее время следователями Следственного комитета в суд направлено свыше 80 тысяч уголовных дел о коррупции [5]. Я думаю, что Президент РФ В. Путин решил принять меры по укреплению

нию дисциплины, повышению спроса и ответственности должностных лиц федерального и регионального уровня, поэтому иницируются новые требования для внесения в Конституцию:

– ужесточение требований к кандидатам на должность Президента РФ (увеличение сроков постоянного проживания в РФ с 10 до 25 лет, закрепление запрета на иностранное гражданство или вида на жительство). Исключение слова «подряд» в статье о двух сроках замещения должности главы государства.

– запрет на наличие иностранного гражданства или вида на жительство для членов Правительства, руководителей федеральных органов власти, глав субъектов Федерации, судей, членов верхней и нижней палат парламента.

Третье: Национальные проекты, сформулированные в майском 2018 г. указе Президента РФ В. Путина, плохо реализуются Правительством РФ. Об этом информировал Председатель Счетной палаты РФ А. Кудрин. Выделенные финансовые средства вовремя не доходят до регионов, городов и муниципальных образований, особенно страдают от этого здравоохранение, образование, демография, жилищное строительство. Поэтому В. Путин решил сменить Правительство РФ после своего выступления с Посланием Федеральному Собранию РФ. Новый Председатель Правительства РФ М. Мишустин по специальности инженер-системотехник. Он намерен заняться реформой управления, подключив к этому процессу самые передовые информационные технологии. М. Мишустин также планирует плотно заниматься национальными проектами, при этом опираясь на регионы и введя персональную ответственность министров за выполнение поставленных Президентом задач. Президент назначил молодых министров и заместителей Председателя Правительства, имеющих соответствующие специальности и опыт работы. Первые шаги нового Правительства и его Председателя уже заметны, они реально направлены на улучшение жизни граждан.

Четвертое: Судя по данным средств массовой информации в стране не все гладко, демографическая ситуация ухудшается, высокая смертность населения не только от болезней, но и многих несчастных случаев на производстве, пожаров, наводнений, различных аварий, преступлений в результате пьянства и других негативных явлений, имевших место в результате халатности, расхлябанности, разгильдяйства со стороны чиновников, иногда из-за жадности отдельных представителей бизнеса.

Что касается международных дел, обороноспособности, защиты интересов страны, то в этой сфере сделано многое, даже генералы Пентагона и представители других стран НАТО публично признали, что они в вопросах вооружения современными гиперзвуковыми ракетами далеко отстали от России, теперь они в роли догоняющих (ранее в таком положении находилась Россия).

Поэтому Президент РФ В. Путин решил лично взяться за исполнение национальных проектов, активно привлекая к этому губернаторов, глав республик через создаваемый уже в соответствии с Конституцией Государственный Совет. В своем выступлении Президент сказал: «По моей инициативе был возрожден Государственный Совет, в работе которого участвуют главы всех регионов. За прошедшее время Госсовет показал свою высокую эффективность. Его рабочие группы обеспечивают профессиональное, всестороннее и качественное рассмотрение наиболее значимых для граждан страны вопросов» [6].

Вот предложения Президента по внесению поправок в Конституцию, связанных с изменением работы органов власти и улучшением социального положения граждан страны:

- конституционно закрепить статус Государственного совета, усилив роль губернаторского корпуса;

- определить принципы построения единой системы публичной власти, охватывающей как государственные органы, так и органы местного самоуправления;

- конституционно гарантировать положение о величине МРОТ не ниже прожиточного минимума

Такие изменения Основного закона напрямую коснутся всех россиян — работа органов власти станет прозрачнее, а требования к ним повысятся, как результат — люди станут жить лучше. Многие перемены произошли уже в январе — о новых мерах социальной поддержки В. Путин рассказал в первой части Послания. Это и продление программы материнского капитала до 2026 г. с соответствующей индексацией, установление новых выплат на детей, меры по поддержке дошкольного, среднего и высшего образования, реформирование системы оплаты труда работников сферы здравоохранения. При этом глава государства отметил, что несмотря на новые дорогостоящие меры поддержки населения, бюджетная устойчивость сохранится.

Что касается действия международного права в Российской Федерации, В. Путин предложил дополнительно подчеркнуть главенствующее место Конституции России в правовом пространстве страны. Нормы международного права, положения международных договоров и вынесенные на их основе решения межгосударственных органов могут действовать только в той части, в которой они не противоречат Конституции страны.

Меня, как ветерана прокуратуры, радуют поправки в ст. 129 Конституции РФ, предложенные Президентом РФ В. Путиным. В соответствии с ними прокуратура Российской Федерации станет единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. После этого прокуратуре должны вернуть многие полномочия, которые были отобраны у нее ранее, особенно, по надзору за следствием и дознанием, право на возбуждение уголовного дела, дачу различных санкций по уголовным делам, вплоть до дачи санкций на арест, проведение расследований по уголовным делам в отношении ряда категорий лиц (следователей, судей и др.).

В целом, я поддерживаю поправки в Конституцию РФ, предложенные Президентом России В. Путиным, они существенно расширяют и защищают социальные права, добавляют новые полномочия парламенту, органам прокуратуры, повышают ответственность и спрос с должностных лиц федерального, регионального, муниципального уровня, окажут положительное влияние на деятельность правоохранительных и судебных органов.

В заключение хотелось бы привести несколько собственных предложений по содержанию поправок в Конституцию нашей страны:

А) Президент РФ В. Путин предложил с одной стороны предоставить Конституционному Суду РФ возможность по запросам Президента РФ проверять конституционность законопроектов, принятых парламентом, до их подписания главой государства, с другой стороны — сократить число судей Конституционного Суда РФ до 11. По действующей Конституции положено 19 судей, реально на сегодняшний день работают 15. Надо признать, что Конституционный Суд РФ за период своего существования с 1991 г. проделал огромную работу, вынес более 500 постановлений, из них более 400 —

только по защите конституционных прав и свобод граждан России. В рабочей группе было предложение — оставить 15 судей, я это предложение поддерживаю. Для сравнения могу сказать, что в Конституционном Суде ФРГ 16 судей, да еще в каждой земле (их 16) есть конституционные суды, а население ФРГ более 80 млн. человек (у нас 146 млн.).

Б) В полномочия Конституционного Суда РФ предложено добавить пункт: «по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъектов Российской Федерации до их подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)». Это можно понять следующим образом: если Народный Хурал Республики Бурятия примет закон и направит его для подписания Главе Республики Бурятия, то, если А. С Цыденов не согласен его подписать, то он направляет ходатайство Президенту Российской Федерации, чтобы тот обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке его конституционности. Возникает вопрос, а почему сам глава субъекта РФ не может обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Предлагаю это право дать главам субъектов Российской Федерации.

В) В ст. 95 Конституции РФ предлагается внести пункт 2 о том, что членом Совета Федерации (сенатором Российской Федерации) может быть гражданин и далее Предлагаю, часть 1 ст. 95 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «Федеральное Собрание состоит из Совета Федерации (Сената) и Государственной Думы». В зарубежной практике конституционного строительства Сенат — один из высших органов законодательной власти, часто верхняя палата законодательного собрания (парламента). Более чем в 50 государствах мира верхняя палата называется Сенатом, например, в таких странах, как США, Франция, Италия, Испания, Финляндия, Бразилия, ЮАР, Чехия, Румыния, Казахстан и др.

Литература

1. Володин В. В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. 2019. 19 июля. URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciyaA-razvitiya.html> (дата обращения: 12.03.2020).

2. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. № 226(7689). URL: <https://rg.profkiosk.ru/678758> (дата обращения: 12.03.20).

3. Костиков В. Почему проснулся Зорькин // Аргументы и факты. 2018. № 42. URL: https://aif.ru/politics/opinion/pochemu_prosnulsya_zorkin (дата обращения: 14.03.20).

4. Ростовский М. Двойное дно судьи Зорькина // Московский комсомолец. 2018. № 27806. URL: <https://www.mk.ru/politics/2018/10/10/pochemu-glava-ks-podnyal-ruku-na-konstituciyu.html> (дата обращения: 14.03.20).

5. Следы нечистых рук (Интервью А. Бастрыкина) // Российская газета. 2019. № 277(8035). URL: <https://sledcom.ru/press/interview/item/1417898/?pdf=1> (дата обращения: 16.03.20).

6. Послание Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

Статья опубликована в сборнике материалов регионального круглого стола «Конституционные поправки и конституционная система». Улан-Удэ, 2020.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В КНР

Как известно, с конца 1978 г. в Китайской Народной Республике (КНР) началась крупномасштабная реформа экономики, получившая название «Четыре модернизации» в промышленности, сельском хозяйстве, армии, науке и технике, а также осуществление программы «Политика реформ и открытость».

Интересную точку зрения по поводу политики реформ и открытости в КНР выразил руководитель Школы востоковедения ВШЭ профессор Алексей Маслов, отвечая на вопрос: «С чего Китай начал свой взлет и как китайцы относятся к предпринимателям?». По его мнению, Китай начал с постепенных экспериментов. Специальные экономические зоны (СЭЗ), ставшие символом иностранных инвестиций, сначала были созданы в нескольких приморских районах. И только затем опробованный в них режим распространили на всю страну.

Можно выделить как минимум четыре вопроса, которые Китай решил иначе, чем Россия. Во-первых, основные предприятия остались в собственности государства, поэтому представителям частного бизнеса пришлось создавать новые производства. Во-вторых, условия для привлечения иностранного капитала были установлены довольно жесткие. Китайские власти предоставили иностранным компаниям рынок для сбыта товара, но при этом активно заимствовали имеющиеся у них технологии производства. В-третьих, проводилась последовательная политика по поддержке курса национальной валюты — юаня. В-четвертых, вплоть до конца 1990-х гг. заработанная на территории Китая валюта не могла быть вывезена за границу, тем самым китайские власти аккумулировали свои валютные резервы [5].

Также А. Маслов отмечает хорошее отношение китайских властей к предпринимателям. Они, с одной стороны, поддерживали развитие предпринимательства, не рассматривали частных бизнесменов как «жуликов», а с другой — четко разделяли интересы бизнеса и государства. С древних времен в Китае торговцам невозможно было занять должности на государственной службе. Такой подход сохраняется и в наши дни. Невозможно представить ситуацию, при которой представители бизнеса переходят на высокие посты в государственном управлении, или наоборот: чиновники высокого

ранга становятся управляющими бизнес-империей. Не приветствуется также занятие коммерцией членами семей руководителей партии и государства [5].

По информации политолога-международника Антона Барбашина, Китай все более уверенно чувствует себя в роли поднимающейся экономической и военной державы. Он «заваливает» Америку своими товарами (экспорт в США в 2012 г. составил 319,4 млрд долларов) и все сильнее привязывает ее к себе как должника (Китай — крупнейший держатель долговых обязательств США: 1,73 трлн к концу 2012 г.). Его военные расходы растут — по некоторым оценкам, в 2012 г. они составили уже 106,4 млрд долларов и стали вторыми в мире [1].

По мнению собственного корреспондента «Российской газеты» Евгения Соловьева, китайское экономическое чудо было бы невозможным без поддержки бизнеса партией и государством. Обеспечивая стабильность политической системы, органы власти создавали благоприятные условия для развития частного предпринимательства. В то же время нельзя не отметить и имеющиеся факты сращивания власти и бизнеса, когда возрастает значение так называемого «административного ресурса». Это, в свою очередь, свидетельствует о распространении коррупции. Конечно, китайские власти предпринимают меры по борьбе с этим явлением, вплоть до установления смертной казни за коррупционное поведение. К ответственности привлекаются как чиновники уездного (местного) уровня, так и представители высшего руководства: министры, мэры крупных городов (в частности, Шанхая) [11].

Еще ранее Ли Куан Ю, премьер-министр Сингапура в 1959–1990 гг., названный Генри Киссинджером отцом сингапурской государственности, сделавший Сингапур лидером в области высоких технологий в Юго-Восточной Азии, поднявший доход на душу населения с 1 тыс. долларов до 30 тыс. долларов, назвал коррупцию проблемой, грозящей тяжелыми последствиями для всего Китая. Коррупция, по мнению Ли Куан Ю, прочно вошла в саму культуру государственного управления. Многие представители высшего и местного руководства замешаны в коррупционных преступлениях. Это касается и работников правоохранительной системы, судей и прокуроров. Основной причиной этого явилось разрушение базовых моральных устоев в период «культурной революции». В то же время присущие высшему руководству Китая прагматизм и решитель-

ность, позволившие реализовать экономические реформы, способны помочь им и в преодолении этих трудностей [4, с. 539–540].

По мнению П. В. Трощинского, Конституция КНР 1978 г. стала основой правотворческого процесса [12, с. 67]. В год принятия Конституции 1978 г. на состоявшемся Всекитайском совещании по вопросам законодательного строительства была обнародована в форме доклада политико-юридической группы ЦК КПК программа принятия или восстановления наиболее важных для страны законодательных актов:

- 1) в хозяйственной сфере (в целях восстановления экономического порядка, скорейшего привлечения зарубежных инвестиций);
- 2) природоохранительной сфере (требования защиты экологии);
- 3) сфере охраны общественного порядка (восстановление разрушенных правоохранительных органов);
- 4) сфере организации государственных органов (восстановление разрушенных органов государства).

После пятнадцатилетнего перерыва важным правовым актом явилось Положение КНР «Об арестах и задержаниях» 1979 г. Этот документ способствовал совершенствованию правового регулирования в уголовной и уголовно-процессуальной сферах, преодолению негативных последствий политики «культурной революции».

Важной новеллой в законодательстве становится принятие в 1979 г. Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов (впервые после образования КНР в 1949 г.). Также в конце 1970-х — начале 1980-х гг. опубликованы законы, регламентирующие деятельность народных судов, народной прокуратуры, статус адвокатуры и нотариата.

Все это стимулирует развитие юридической науки и образования. В высших учебных заведениях Китая открываются юридические факультеты и институты, преподаватели получают возможность выезжать в другие страны для повышения своей квалификации и обмена опытом научной деятельности. В конце 1970-х гг. издаются первые официальные учебники по юриспруденции, а несколько позже в Народном университете Китая — первые научные монографии.

Перемены в общественно-политической жизни, проводимые экономические реформы потребовали обновления конституционного акта. 4 декабря 1982 г. принимается четвертая по счету Конституция КНР (продолжает действовать и в настоящее время). Из тек-

ста Конституции были исключены положения о «культурной революции», закреплен переход КНР к многоукладной экономической системе.

П. В. Трощинский, отдавая должное Дэн Сяопину, отмечает, что за 20 лет проведенной им экономической реформы облик Китая существенно изменился: достигнут один из самых высоких в мире среднегодовых темпов экономического роста, в 4 раза увеличен ВВП на душу населения [12, с. 74]. Коренным образом изменилась правовая система Китая. Законодательство обогатилось большим количеством новых актов, в том числе и кодифицированного характера. Особое внимание китайские власти уделяли законодательному оформлению проводимых экономических реформ. В области государственного управления был восстановлен пост председателя КНР, реформирована организация и деятельность органов суда и прокуратуры. Более четко разделялись полномочия партийных и государственных структур. Имущественные отношения были урегулированы рядом новых законодательных актов, среди которых особую роль сыграли Общие положения гражданского права.

В социально-правовой сфере приняты законы КНР о защите инвалидов, защите несовершеннолетних, о профессиональных союзах, об обеспечении прав и интересов женщин, безопасности на шахтах и рудниках, об Обществе Красного Креста, а также Трудовой кодекс, Закон КНР о защите прав и интересов пожилых людей.

Однако нельзя не отметить и ряд проблем, с которыми столкнулся Китай. Среди них обострение социальных противоречий, вызванных возросшей разницей в доходах населения, рост преступности, распространение коррупции, экологические проблемы, вызванные развитием производства, декларативность ряда положений Конституции КНР, касающихся личных прав и свобод граждан [12, с. 64–76].

В сентябре 1997 г. в Пекине прошел XV съезд КПК, на котором председатель КНР Цзян Цзэминь выступил с докладом. Им было акцентировано внимание на необходимости «защищать авторитет Конституции и законов, твердо придерживаться равенства всех перед лицом закона, никакие лица, организации не имеют превышающих законы особых прав. Все правительственные органы обязаны осуществлять администрирование в соответствии с законом, реально обеспечивать права граждан, осуществлять систему ответственности и систему оценки, проводить проверки в сфере исполнения

закона». В докладе также говорилось о стимулировании судебной реформы, гарантиях независимого и справедливого правосудия, ответственности за ошибочные судебные решения, повышении уровня правовой культуры граждан и многом другом, включая коррупционную проблематику. Цзян Цзэминь впервые определил коррупцию как реальную угрозу китайской государственности.

В марте 1999 г. были приняты поправки в Конституцию КНР. В статье 5 было закреплено, что «Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством». По мнению Л. М. Гудошникова, «внесение этого дополнения непосредственно связано с заметным нарастанием и совершенствованием большого количества разнообразных правовых норм. Правовая реформа считается в КНР важным направлением политической реформы и вместе с активно ведущейся административной реформой в известной мере ее заменяет, так как политические институты почти не реформируются. Становление КНР в качестве правового государства — факт позитивный, но пока скорее программа, обращенная к будущему» [10, с. 14].

Еще одна поправка 1999 г.: «на начальной стадии социализма государство поддерживает экономическую систему, при которой общественная собственность доминирует и другие формы собственности развиваются параллельно.

Конституционно-правовое регулирование борьбы с коррупцией в КНР придерживается системы, при которой распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими способами распределения». Партия признала за частным сектором экономики конституционное право на существование и развитие, что является следствием проводимого курса на построение «социалистической рыночной экономики» и значительно изменило содержание статьи 6 Конституции КНР.

Особого внимания заслуживают поправки в Конституцию КНР, внесенные в 2004 г. К этому времени китайское государство уже вступило в ВТО, в правовой системе появились некоторые уникальные акты правотворчества. Предложение о внесении конституционных поправок было сделано на XVI съезде КПК (8–15 ноября 2002 г.) .

2001 год стал одним из наиболее успешных для экономического развития страны: КНР вступила во Всемирную торговую организацию. Это вызвало существенное изменение законодательства КНР в

области регулирования имущественных и связанных с ними отношений. Появился целый массив актов в сравнительно новых для китайского законодателя сферах (интеллектуальная собственность, банковская деятельность, сфера борьбы с легализацией преступных доходов и др.).

Конституционные поправки 1999 г. и 2004 г. привели к принятию новых уникальных законодательных актов. Примером может послужить Закон КНР о правотворчестве, в котором подробно регламентирована процедура принятия актов ВСНП и его Постоянного комитета, Государственного совета и других органов государства. Мы полностью поддерживаем позицию П. В. Трощинского, особо отметившего важность закрепленного в части 2 статьи 90 положения, предоставляющего гражданам КНР наряду с государственными органами и общественными объединениями право на письменное обращение в ПК ВСНП с требованием проверки на соответствие действующих актов правотворчества законам и Конституции КНР [11, с. 88].

В ноябре 2010 г. в Москве прошел круглый стол на актуальную тему: «Россия — Китай». Одним из докладчиков выступил Яков Михайлович Бергер, патриарх российского китаеведения, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН, который в своем выступлении отметил: «Проблема коррупции — не основная в моих исследованиях, но, поскольку я, в частности, занимаюсь проблемами экономического и политического развития, конечно, миновать эту проблему невозможно».

Первым пунктом проблемы, которой коснемся, является социально-исторический фон, непосредственно относящийся к вопросу коррупции Китая. Это, на наш взгляд, система межличностных отношений в китайском обществе (по-китайски «гуанси»), которая нигде в мире больше не встречается, во всяком случае в таком виде. Система отношений гуанси — это система не коррупционная, но она создает весьма благоприятный фон и для развития коррупционных отношений. Она подразумевает наличие некоего социального кода, который позволяет определять отношения к другому человеку: «свой» — «не свой». Это могут быть связи по линии места проживания, землячества; связи по линии учебы в одном университете или в одной школе; по работе и так далее.

Второй пункт — социально-исторический фактор, являющийся предпосылкой коррупции в Китае, — это семейственность, прямая

или косвенная, и здесь, в отличие от системы гуанси, Китай не является исключением. Сейчас эти связи, конечно, ослабляются, как и система гуанси, но тем не менее они значимы. Вообще система наследования власти по родственной линии, как мы знаем, распространена не только в Китае, но и во многих странах Востока.

В качестве третьего пункта затронем не социально-исторический контекст, а связь с реформами, которые проводились в Китае в последние 30 лет и будут проводиться дальше. Следует подчеркнуть, что коррупция в Китае отзывчива на реформы, видоизменяется, приобретает новые формы по мере того, как продвигаются рыночные реформы. Сегодня коррупция тесно связана с рыночными преобразованиями. Например, в самом начале реформ разгул коррупции был вызван тем, что она удачно приспособилась к так называемой двухколейной системе ценообразования. В плановой системе, родной и для нас, и для Китая, цены определялись просто: начальство их назначало, люди принимали. Когда Китай стал поступательно переходить к рыночной системе, стали действовать две системы цен: одна система — плановая, касающаяся отпускных цен, и вторая — рыночная. Эта система «двухколейного» образования цен давала колоссальный простор для коррупции. Люди могли получать по плановым фондам определенные товары, и эти товары тут же уходили на рынок по совершенно иным ценам. Так начиналась сегодняшняя коррупция в Китае: эти две системы имели чрезвычайное значение для распространения коррупции.

Существовала система двух форм финансирования: бюджетные и внебюджетные формы. Поначалу, когда рыночные отношения стремительно развивались, они затрагивали не только те сферы, где реально и вполне закономерно рыночные отношения могли и должны были иметь место, но и те сферы, где эти отношения, как правило, не развиваются. Это прежде всего армия, затем система образования, система здравоохранения и так далее. Армия, поначалу очень слабо финансирувавшаяся из бюджета, получила право зарабатывать деньги для себя, и офицеры, генералы чрезвычайно интенсивно торговали тем, что у них было — живой силой, помещениями, гостиницы создавали... Какая колоссальная коррупция была возвращена на этой почве. Затем от внебюджетного финансирования армии и полиции отказались, но корни остались.

Неудачно развивалась реформа здравоохранения в Китае. Сейчас в стране приступают к очередной третьей реформе здравоохра-

нения. Прежняя система позволяла врачам выписывать ненужные дорогие лекарства и тем самым способствовала развитию коррупции в этой сфере.

Четвертый пункт, который содействовал и продолжает содействовать коррупции, — это недостатки политической системы, прежде всего недостатки сдержек и противовесов в отправлении властных функций. Особую роль в этом играла коррумпированность правоохранительных органов.

И еще один пункт — размывание моральных норм. Не было серьезных политических сдержек коррупции, институциональных форм, но, по сути дела, канули в вечность те моральные нормы, которые прежде все-таки как-то сдерживали коррупцию — как до революции, так и после. После революции коррупция сдерживалась установкой на коммунистическое бесребреничество и бескорыстие.

В 2003 г. Китай присоединился к антикоррупционной конвенции ООН. В значительной мере активизировалась деятельность главного партийного органа по борьбе с коррупцией — Комиссии по проверке партийной дисциплины [2, с. 15–19].

Теме борьбы с коррупцией в Китае посвятил несколько страниц в своей книге «Подъем Китая» известный российский историк, публицист, политический деятель Рой Александрович Медведев [6]. По его мнению, «коррупция в разных формах и масштабах существует в любой стране мира, и методы борьбы с ней очень различны». В Китае коррупция — это очень давняя болезнь и существует здесь в самых примитивных и грубых формах. Однако китайское государство прибегает в борьбе с этим злом к очень радикальным методам. Обычный приговор для чиновников любого ранга, уличенных в коррупции, — расстрел. Еще недавно эти расстрелы проводились публично — на стадионах и с последующим показом по телевидению. Ссылаясь на китайские данные, «Российская газета» (от 25 июня 2009 г.) сообщала, что в КНР в 2000–2008 гг. было расстреляно по обвинению в коррупции около 10 тысяч чиновников. Еще 120 тысяч чиновников разного ранга были осуждены в эти же годы на длительные сроки заключения. В списках расстрелянных оказались и известные в Китае люди, такие как олигарх из провинции Гуандун Хуан Гуаньюя, осужденный на долгие годы тюрьмы за незаконную деятельность. Однако вместе с крупным бизнесменом был арестован и мэр города Шэньчжэнь Сюй Цзухэн, который поощрял и прикрывал этот криминальный бизнес. Еще до судебного

процесса в комментариях главной газеты КПК «Жэньминь Жибао» писали: «Пусть дрожат люди, похожие на Сюя. Мы окружим их стенами. Шторм только начался». Такие слова оставляли мало надежды для арестованных коррупционеров.

Как писала китайская печать, именно в 2009 г. в Китае был нанесен «сокрушительный удар по коррупции», были привлечены к ответственности за коррупцию несколько тысяч высокопоставленных чиновников на уровне уезда/отдела и около 20 чиновников провинциального и министерского уровня. Так, например, еще в январе 2009 г. был приговорен к расстрелу (с отсрочкой исполнения приговора) бывший вице-мэр города Пекин Лю Чжихуа. Всего за 2009 г. было расследовано почти 14 тысяч дел, связанных с финансовыми преступлениями, ущерб от которых определен суммой в 3,3 млрд юаней [6, с. 214–218].

Российский журналист В. Овчинников, проработавший семь лет собственным корреспондентом газеты «Правда» в КНР, пишет: «широкий резонанс в Китае имело уголовное дело вице-мэра Пекина Лю Чжихуа (был расстрелян за злоупотребления в процессе руководства наукоградом, расположенном в северо-западном предместье Пекина) и первого секретаря (по существу, мэра) Пекина Чэнь Ситуня (получившего шестнадцать лет тюрьмы за коррупцию)».

Поразила коррупция и законодательные органы Китая. Самым громким событием в этой области стало привлечение к уголовной ответственности заместителя председателя ПК ВСНП Чэн Кэцзе, обвиненного в коррупции в особо крупных размерах. Его дело интересно тем, что изъятые в ходе следствия почти восемь миллионов долларов были в последующем присвоены работниками Управления по борьбе с коррупцией. Это привело к новому витку антикоррупционных расследований, затронувших более чем 1300 инспекторов названного выше Управления, из которых 756 получили партийные взыскания, а 73 были привлечены к уголовной ответственности. Громкими были дела против мэра Шанхая Чэнь Ляньюя, присвоившего около 400 миллионов долларов из пенсионного фонда Шанхая, а также заместителя министра общественной безопасности КНР генерала Ли Цзичжоу, который оказался замешан в контрабанде автомобилей и нефти на три миллиарда долларов. Вместе с ним по уголовному делу проходили около двухсот сотрудников полиции и таможни [7, с. 76–79].

В. Овчинников в своей книге приводит пример того, как в КНР пресекли деятельность так называемых финансовых пирамид. В начале 1994 г. в Китае был создан инвестиционный фонд, создатели которого предложили вкладчикам доход в 5 процентов от вложенной суммы в месяц, то есть 60 процентов годовых. Активное участие в работе фонда приняли руководители предприятий, использовавшие не по назначению имеющиеся у них средства (в том числе фонды оплаты труда). Но китайские правоохранительные органы менее чем за год сумели расследовать деятельность фонда. Трое его создателей были отданы под суд и публично расстреляны. После такого жесткого наказания новых финансовых пирамид в Китае не было [7, с. 80].

Евгений Черных в статье «Китай богатеет потому, что учится на ошибках СССР», опубликованной в «Комсомольской правде», сообщил, что на 18-м съезде КПК сменились глава партии и премьер и что на съезде прямо прозвучало: коррупция — угроза развитию страны. И если партия окончательно увязнет в коррупции, это будет стоить государственности Китая. Китайская Компартия смотрит на вещи трезво. Их путь борьбы с коррупцией — демократизация. Расширяется выборность должностей снизу до самого политбюро: его 25 членов выбирались на съезде из 30 претендентов [12, с. 4]. В статье Андрея Яшлавского «Ху из Си? Китайский руководитель пятого поколения: человек-загадка» написано о карьере Си Цзиньпина. Будущий председатель КНР прошел долгий путь, занимая должности в канцеляриях Госсовета КНР и канцелярии Центрального военного совета, работая в органах управления уездов и провинций, возглавляя партийные органы Шанхая.

Будучи избран на пост генерального секретаря КПК, Си Цзиньпин в числе основных проблем, стоящих перед партией, назвал коррупцию. Как было написано в *New York Times*, новый генеральный секретарь, «по-видимому, начнет свое правление с сигналов о закручивании гаек против коррупции. Китайские официальные лица произвели уже немало антикоррупционного шума за последние несколько лет, притом, что взяточничество распространяется в обществе словно рак, но антикоррупционная риторика Си более злобная и агрессивная. Приступая к такому значительному делу в самом начале срока своего правления, он рискует разрушить весь престиж и авторитет, если не покажет результатов» [13, с. 28].

Как было отмечено на XVIII съезде КПК, одной из серьезных угроз китайской государственности выступает коррупция. Именно Си Цзиньпин более решительно, чем кто-либо из предыдущих руководителей КНР, ведет борьбу с ней. В обнародованных канцелярией КПК и канцелярией Государственного совета 19 апреля 2017 г. «Положении о соответствующих пунктах личного доклада руководящего кадра» и «Правилах проверки результатов личного доклада руководящего кадра по соответствующим пунктам» более четко прописывается обязанность китайского чиновника предоставлять достоверную и полную информацию о своей личности и членах своей семьи в партийные органы (российский аналог декларирования имущества). Так, «руководящий кадр» регулярно должен отчитываться о своем семейном положении (включая отчет о вступлении своих детей в брак с иностранцами, переезде членов семьи на жительство за границу, местах их работы и др.); частных поездках за границу, а также в Гонконг, Макао и на Тайвань; привлечении к юридической ответственности себя либо членов своей семьи; зарплате либо иных доходах; личном имуществе и имуществе близких родственников; наличии ценных бумаг у себя либо у близких родственников, счетов за границей; инвестиционной деятельности; участии близких родственников в различных коммерческих структурах и др. Полная прозрачность личной, общественной и государственной жизни чиновника (членов его семьи) для власти рассматривается как залог успешной борьбы с коррупцией.

Для тех чиновников, которые покинули государственную службу, действуют ограничения на устройство на коммерческие предприятия, в посреднические фирмы, если таковые имеют какое-либо отношение к исполняемым ранее должностным лицом обязанностям. Власти также запретили судьям Верховного народного суда работать в юридических компаниях в течение трех лет после увольнения из судебной системы. Статус занятости уволенных судей должен проверяться не менее одного раза в год.

Несмотря на все сложности, имеющиеся в деле борьбы с коррупцией, руководство КНР, как свидетельствует статистика за 2012–2017 гг., показывает довольно неплохие результаты:

- 96 870 человек привлечено по делам о взяточничестве (38,1%);
- 74 925 — по делам о коррупции (29,4%);
- 26 993 — за халатное отношение к служебным обязанностям (10,6%);

- 24 384 — за злоупотребление служебным положением (9,6%);
- 17 173 — за использование не по назначению общественных средств (6,7%);
- 8679 — за совершение иных преступлений (3,4%);
- 4476 — за совершение преступлений из корыстных побуждений (1,8%);
- 919 — за совершение посягательств на права граждан путем использования служебного положения (0,4%).

Вот последняя информация по результатам борьбы с коррупцией в КНР, которую озвучил на страницах январского номера газеты «Аргументы и факты» (2021) корреспондент из Уфы И. Савин: «Лая Сяомина, возглавлявшего китайскую компанию по управлению активами так называемой «большой финансовой четверки», обвинили в получении взяток в 1,79 млрд юаней (276,7 млн долл.). Также он был признан виновным в хищении более 25 млн из государственных средств. СМИ сообщали, что у Лая Сяомина в квартире в Пекине, которую он прозвал «супермаркет», были сейфы и шкафы, полные наличных денег. У него найдены золотые слитки, роскошные автомобили, банковский счет на имя матери с сотнями миллионов и недвижимость, которую он подарил многочисленным любовницам. «Ляй Сяоминь стоял вне закона и был чрезвычайно жадным», — говорится в заявлении суда. Смертный приговор главному банкиру страны был вынесен без двухлетней отсрочки, что говорит об особой тяжести совершенных им преступлений. Через несколько дней пожизненный срок получил экс-председатель Китайского банка развития Ху Хуайбан за взятки в 85,5 млн юаней» [8, с. 12].

Развернутая Си Цзиньпином борьба с коррупцией проходит под лозунгом «бить тигров, мух и охотиться на лис» (то есть бороться как с крупными, так и с мелкими коррупционерами, требовать возвращения из-за рубежа беглых коррупционеров). В порядке экстрадиции Китаю удалось добиться возвращения 222 коррупционеров (у КНР имеются соглашения о взаимной выдаче преступников с 42 странами), в том числе 35 человек из особого списка «ста беглых коррупционеров». В гражданско-правовой сфере планируется к принятию единый Гражданский кодекс, которого до настоящего времени в Китае нет. Вместо него действуют принятые в новой редакции в марте 2017 г. Общие положения гражданского права КНР (аналог Общей части ГК РФ), а также закон КНР «О вещных правах» (2007), закон КНР «Об ответственности за нарушение прав»

(2009), закон КНР «О применении законодательства в гражданско-правовых отношениях с участием иностранных лиц» (2010) и некоторые другие законы (закон КНР «О патентах», закон КНР «О товарных знаках», закон КНР «Об авторском праве», закон КНР «О договорах», закон КНР «О компаниях»), которые в будущем станут составными частями ГК КНР. В марте 2018 г. (с 5-го по 20-е число) в Пекине прошла первая сессия ВСНП нового 13-го созыва. Одним из основных вопросов, включенных в повестку, было принятие поправок в Конституцию КНР.

В свете рассматриваемого нами вопроса особое внимание следует уделить поправке № 21 (статья 52), согласно которой в систему органов государственной власти были включены контрольные комитеты. Также помимо конституционного регулирования деятельность новых органов власти была отражена в специальном законе КНР «О контроле». Необходимость осуществления централизованного управления антикоррупционной политикой была озвучена Си Цзиньпином еще в январе 2016 г. на заседании Центральной комиссии КПК по проверке дисциплины. Вызвано это было существовавшим на тот момент дублированием полномочий комиссий по проверке дисциплины и органов прокуратуры при расследовании коррупционных дел. Это затрудняло общую работу по борьбе с коррупцией, создавало множество формальных проблем процессуального характера.

Включение в текст Конституции КНР раздела «Контрольный комитет» свидетельствует о появлении в Китае новой контрольной ветви власти (которая теоретически была обоснована еще в работах Сунь Ятсена, а практически реализована на Тайване). Новый орган власти — Государственный контрольный комитет — призван обеспечить централизованное осуществление следственных действий в рамках расследования дел о коррупции. Контрольные комитеты объединяют в себе полномочия комиссий по проверке дисциплины и антикоррупционных

Конституционно-правовое регулирование борьбы с коррупцией в КНР управлений прокуратуры. Они наделяются широкими процессуальными полномочиями, а прокуроры из антикоррупционных управлений переходят в их штат. Подобная централизация призвана существенно повысить эффективность борьбы с коррупцией. Кроме того, контрольные комитеты должны охватить своей антикоррупционной деятельностью не только работу органов государства и

партийные структуры, но и иные сферы общественной жизни (медицина, образование, наука, спорт и др.).

Вызывает интерес и конституционная поправка № 9 (статья 40), закрепляющая обязанность сотрудников государственных органов публично присягать на верность Конституции КНР. Данное правило впервые получило свое оформление в Постановлении ПК ВСНП от 1 июля 2015 г. и распространялось на членов ВСНП и ПК ВСНП, СНП и ПК СНП, работников Государственного совета, членов Центрального военного совета, судей, прокуроров и других государственных служащих. С 2018 г. это их конституционная обязанность.

Полный текст присяги звучит следующим образом: «Клянусь: быть преданным Конституции Китайской Народной Республики, защищать авторитет Конституции, исполнять установленные законом должностные обязанности, быть верным Родине и народу, честно выполнять свои обязанности, находиться под контролем народа, старательно бороться за превращение Китая в богатую, могущественную, демократическую, цивилизованную, гармоничную, прекрасную социалистическую модернизированную державу» [13, с. 108–126].

18 декабря 2018 г., выступая на торжественном собрании в честь 40-летия «политики реформ», председатель КНР Си Цзиньпин объявил о том, что «в борьбе с коррупцией достигнута убедительная победа». Как это удалось? Как указывает заместитель директора Института стран Азии и Африки Андрей Корнеев, при Си Цзиньпине действительно была развернута широкая антикоррупционная кампания. Количество государственных чиновников и партийных функционеров, привлеченных к ответственности за коррупцию, превышает, наверное, любые ранее имевшие место цифры. Такая непримиримая и беспрецедентная борьба с коррупцией во многом объясняет популярность Си Цзиньпина среди рядовых граждан Китая.

В период, предшествующий приходу Си Цзиньпина к власти, коррупция в Китае достигла невиданных масштабов. Публичная демонстрация сверхдоходов верхушки чиновничьего аппарата вызвала острое недовольство простых китайцев, чувствовавших углубляющуюся пропасть между собой и властью. Си Цзиньпин развернул антикоррупционную кампанию и начал массово привлекать коррупционеров к ответственности (по разным данным, в тюрьмы отправилось до 1 млн человек). Кроме того, в рамках борьбы с расточительством чиновникам запретили публичную демон-

страцию своего богатства — обеды в дорогих ресторанах, приобретение роскошных автомобилей и недвижимости. Активизировалась работа по экстрадиции бежавших за границу коррупционеров. При этом руководство Китая постоянно подчеркивало, что борьба с коррупцией будет проводиться на постоянной основе и не закончится никогда [3, с. 18].

На вопрос, поможет ли в борьбе с коррупцией в России опыт КНР, следует ответить утвердительно. Нам следует изучать вопросы контроля за выводом финансов за рубеж, вопросы отделения руководства партийными органами от органов государственной власти, особенно в субъектах Российской Федерации, дальнейшего развития демократизации, ужесточения мер наказания за коррупцию, конфискации похищенного имущества, воспитания у молодежи высоких морально-нравственных ценностей, необходимости возвращения беглых коррупционеров, создания в Российской Федерации контрольных органов, усиления роли прокуратуры в борьбе с коррупцией с созданием у них следственных подразделений. Вызывает интерес принятие присяги государственными служащими о преданности Конституции страны. На наш взгляд, подобная практика может быть внедрена и в Российской Федерации, ведь Президент страны и главы субъектов принимают присягу, поэтому данное правило может быть распространено на всех государственных служащих.

Литература

1. Барбашин А. Почему нам надо мириться с Америкой // Московский комсомолец. 2013. 13–30 марта. URL: <https://www.mk.ru/politics/2013/03/10/823518-pochemu-nam-nadomiritsya-s-amerikoy.html> (дата обращения: 20.01.2021).
2. Бергер Я. Диалог «Россия — Китай» / под редакцией Е. Калужской и др. Москва, 2010. 56 с.
3. Карнеев А. Поможет ли в борьбе с коррупцией опыт Китая // Аргументы и факты. 2018. № 52. С. 18.
4. Ли Куан Ю. Из третьего мира — в первый. История Сингапура (1965–2000). Москва, 2020. 576 с.
5. Макурин А. С именем Мао. Чему китайцы учатся у нас, а чему нам стоит поучиться у них // Аргументы и факты. 2018. № 29. URL: https://aif.ru/money/eco№my/s_imenem_mao_chemu_kitaycu_uchatsya_u_nas_a_chemu_nam_stoit_pouchitsya_u_nih (дата обращения: 20.01.2021).

6. Медведев Р. Подъем Китая. Что такое социализм по-китайски? Москва, 2012. 218 с.
7. Овчинников В. В. Дальневосточные соседи. Москва, 2019. 416 с.
8. Савин И. За что казнят олигарха в Китае // Аргументы и факты. 2021. № 3. С. 12.
9. Современное законодательство Китайской Народной Республики: сборник нормативных актов / составитель, редактор и автор предисловия Л. М. Гудошников. Москва, 2004. 430 с.
10. Соловьев Е. Китай в пятом поколении // Российская газета. 2013. 15 марта. URL: <https://rg.ru/2013/03/14/kitay-site.html> (дата обращения: 20.01.2021).
11. Трощинский П. В. Эволюция правовой системы Китайской Народной Республики (1949-2018 гг.): историко-правовой аспект. Москва, 2018. 184 с.
12. Черных Е. Китай богатеет, потому что учится на ошибках СССР // Комсомольская правда. 2012. 29 нояб. С. 4.
13. Яшловский А. Ху из Си? Китайский руководитель пятого поколения: человек-загадка // Московский комсомолец. 2012. 28 нояб. 5 дек. С. 28.

Статья опубликована в журнале «Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция». Улан-Удэ, 2021. № 1.

ОТ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К СУДАМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕГИОНАХ РОССИИ

На состоявшемся в Москве в декабре 1999 г. Всероссийском совещании по проблемам образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с участием Руководителя Администрации Президента РФ А. С. Волошина и Председателя Конституционного Суда РФ М. В. Баглая советник Конституционного Суда РФ В. А. Кряжков отметил, что «на сегодняшний день пока не пройден этап сомнений относительно необходимости не только региональной конституционной юстиции, но и конституционной юстиции вообще в России. С учетом сказанного мы, безусловно, должны быть бдительны. Это всегда надо иметь в виду в нашей деятельности, и не давать повод для того, чтобы возникали основания ставить вопросы, связанные с ликвидацией института конституционной юстиции» [7, с. 71].

На этом совещании М. А. Митюков (в то время полномочный представитель Президента РФ в Конституционном Суде РФ) заверил, что ныне исчезли юридические основания для споров о легитимности конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» поставил в этом вопросе точку. В статье 27 этого закона было закреплено право субъекта РФ создавать конституционный (уставный) суд. Вместе с тем, уже тогда настораживала формулировка части 1 указанной статьи: «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации». Слово «может» также означало, что субъект Федерации вправе отказаться от создания конституционного (уставного) суда. Видимо, учитывая двойственный смысл этой статьи нормативного правового акта, М. А. Митюков продолжил в своем выступлении активно обосновывать положительную роль наличия конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Так он отметил, что «объективно необходимость конституционных (уставных) судов на региональном уровне обусловлена демократизацией государства, принципом разделения государственной власти не только «по горизонтали», но и «по вертикали», поиском эффективной формы конституционного контроля, по сравнению с традиционными, осуществляемыми органами государ-

ственной власти, а главное — переходом от фиктивного к реальному федерализму. Судебный конституционный контроль, как показывает международный опыт некоторых федеративных государств, а также уже имеющийся опыт ряда наших региональных конституционных и уставных судов, позволяет сочетать федеральный и региональный интересы в обеспечении конституционной законности.

Далее М. А. Митюков сказал, что несмотря на названные позитивные факторы, создание конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации идет медленно, вяло. Существует целый комплекс причин, затормозивших расширение «географии» конституционного правосудия на территории России. Среди них материально-финансовые проблемы, недостаточная методическая помощь со стороны федеральных властных и научных центров, отсутствие «добротного» модельного закона и наконец (а может быть и в первую очередь) — наличие в регионах сильных предубеждений в целесообразности конституционных и уставных судов. Последнему содействуют и попытки создать фактически «смешанную» систему конституционного контроля, приспособив для этого на региональном уровне федеральные суды общей юрисдикции. В этом аспекте следует заметить, что в законодательной работе Государственной Думы Федерального Собрания второго созыва практически игнорировались конституционные (уставные) суды» [11, с. 13–14].

Интересные мысли выразила в своем выступлении профессор, доктор юридических наук Ж. И. Овсепян. По ее мнению, первые конституционные (уставные) суды (палаты) субъектов РФ были учреждены в развитие тех идей, что провозгласили Декларации о государственных суверенитетах республик России, принятые в перестроечный период (1990–1991 гг.). Между тем, Российская Федерация не признает суверенитета своих субъектов, а указанные и целый ряд иных противоречий между Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ сохраняются. В связи с этим интерес Федерации к расширению системы конституционных (уставных) судов в субъектах РФ «сдержанный».

Осмысливая вопрос: есть ли «федеральный интерес» к расширению географии конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ, вновь обратимся ко времени учреждения первых конституционных судов. Ранее уже указывалось, что конституционные суды республик возникли как носители идеи гаранта децентрализации власти «по вертикали», гаранта принципа разграничения полномо-

чий и предметов ведения между РФ и ее субъектами. Таким образом, для Федерации поддержка института конституционного (уставного) суда (палаты) субъекта РФ означает поддержку идеи самоограничения во власти. В какой степени она привлекательна для современного этапа функционирования российского федерализма? Принцип самоограничения федеральной власти в ее взаимоотношениях с субъектами РФ соответствует ст. 71–73 Конституции РФ.

Таким образом, мы сталкиваемся с парадоксальной ситуацией: с одной стороны, создание конституционных (уставных) судов субъектов РФ может нести в себе угрозу целостности РФ (из-за сохраняющихся противоречий между Конституцией РФ и основными законами субъектов РФ); с другой стороны — несоздание конституционных (уставных) судов субъектов РФ в более или менее отдаленной перспективе также создает угрозу целостности и единства РФ, демократических завоеваний реформ постсоциалистического периода. Однако мы уже сказали, что аргументы «против» создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ могут быть «сняты» путем реформ современной концепции правового статуса конституционных (уставных) судов (палат) — через признание совпадающих полномочий РФ и ее субъектов в сфере осуществления конституционного правосудия и отработку вопросов юридической технологии взаимоотношений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере совпадающих полномочий [12, с. 31–32].

Заслуживающие внимания и претворения в жизнь предложения на этом совещании высказала Т. Я. Хабриева, в то время — заместитель министра по делам Федерации и национальностей, доктор юридических наук:

1) компетенция конституционного (уставного) суда должна учитывать пропорции, которые существуют в распределении полномочий между Федерацией и ее субъектами;

2) необходимо принять Федеральный закон «Основы конституционного правосудия Российской Федерации» для установления главных принципов, определяющих их компетенцию;

3) необходимо придерживаться правила, согласно которому следует максимального не допускать конкуренции с полномочиями других судов [14, с. 49, 53].

Свои рекомендации по преодолению трудностей в становлении конституционных (уставных) судов в субъектах РФ дала Т. Д. Зра-

жевская, работавшая в то время директором института регионального законодательства Воронежской области, заведующей кафедрой конституционного и международного права Воронежского государственного университета. По ее мнению, формирование конституционных (уставных) судов в условиях альтернативной нормы было полностью реализовано лишь республиками, имеющими опыт законодательства, но эта же норма стала поводом для отказа от формирования регионального органа конституционного судопроизводства из-за боязни высших должностных лиц регионов получить правовую оценку своей деятельности. Удачным вариантом решения этих трудностей Т. Д. Зражевская считала принятие Федерального закона об основах (общих принципах) деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. По ее мнению, необходимо своевременно сформировать федеральные основы законодательства по предметам исключительного ведения РФ, а также по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов; в федеральном законодательстве изменить альтернативную норму о создании конституционных (уставных) судов на императивную; разрешить сложную задачу о разграничении полномочий между Конституционным Судом РФ и специализированными органами конституционного контроля субъектов Федерации, особенно в сфере защиты прав и свобод граждан [6, с. 66–68].

Известный российский ученый, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь в своей монографии «Власть и свобода на весах конституционного правосудия», изданной еще в 2005 г., писал, что регулирование прав человека в конституционно-уставном пространстве РФ, ее субъектов и разграничение предметов ведения и полномочий представляет большую трудность. Сложность этой проблемы заключается в том, что Конституция РФ не дает четких критериев разграничения правотворческих полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области прав человека и гражданина.

Указание Конституции на то, что к федеральной компетенции относятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71), а к компетенции субъектов Федерации — «защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «б» ч. 1 ст. 72), не основывается на объективных критериях такого разграничения. Очевидно, что «защита» может осуществляться субъектами Феде-

рации, в том числе и путем правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, в процессе чего, например, устанавливаются (либо конкретизируются) механизмы реализации тех или иных прав на территории данного субъекта Российской Федерации, закрепляются дополнительные (региональные) гарантии реализации прав и свобод [1, с. 360].

В другой своей монографии «Судебный конституционализм в России», изданной в 2011 г., Н. С. Бондарь на вопрос о судьбе региональной конституционной юстиции отвечает, что ситуация, когда в течение длительного времени соответствующие органы существуют лишь в отдельных субъектах РФ, вызывает критические оценки сторонников последовательной федерализации конституционного правосудия в России. Вместе с тем, при оценке перспектив решения этого вопроса следует учитывать, что создание конституционных (уставных) судов во всех субъектах РФ не является самоцелью. Сам факт, что предусмотренная Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» возможность субъектов РФ по собственному усмотрению создавать соответствующие органы реализуется на минимальном уровне, свидетельствует о наличии не только субъективных, но и прежде всего объективных проблем на пути углубления процессов регионализации данного института в условиях сложившейся в России судебной системы и характерных для нее особенностей разграничения компетенции между региональными органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции. Не случайно Конституционный Суд РФ при рассмотрении вопросов, касающихся конституционных (уставных) судов субъектов РФ, проявляет сдержанность и осторожность в своих правовых позициях [2, с. 441–442].

Из выступления доктора юридических наук, профессора Е. В. Гриценко на научной конференции, проведенной в мае 2006 г. юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным Судом РФ по вопросам организации конституционной юстиции, можно узнать, что в Основном законе ФРГ содержится непосредственное упоминание о конституционных судах федеральных земель: наличие данных судов в субъектах Федерации, по сути, презюмируется. Так, согласно абз. 1 ст. 100 Основного закона, если какой-либо суд усматривает нарушение законом конституции земли, он должен приостановить рассмотрение дела и обратиться за разрешением конституционного спора в земельный суд, к компетенции которого

относятся такие споры. Если же конституционный суд земли в процессе толкования Основного закона ФРГ вступает в противоречие с решением Федерального конституционного суда (далее ФКС) или конституционного суда другой земли, он должен обратиться в ФКС для разрешения этого противоречия (абз. 3 ст. 100). Указание на субсидиарную компетенцию ФКС по отношению к компетенции конституционных судов земель имеется и в ст. 93 Основного закона: в соответствии с п. 4б абз. 1 этой статьи ФКС принимает решение по конституционным жалобам общин и их объединений на нарушение их права на местное самоуправление земельными законами только в том случае, если такая жалоба не может быть направлена в земельный конституционный суд.

Право земель учреждать собственные конституционные суды основывается прежде всего на предоставленной им федеральной Конституцией свободе — устанавливать собственный конституционный порядок, который должен соответствовать, однако, общефедеральным принципам республиканского, демократического и социального правового государства (абз. 1 ст. 28). Кроме того, осуществление землями собственного правового регулирования вопросов подведомственности и порядка деятельности конституционных судов вытекает из конституционного разграничения компетенции в сфере законодательства (абз. 1 ст. 70). Вместе с тем, такое регулирование должно производиться с учетом установленной в Основном законе компетенции ФКС и подведомственности иных судов.

– Основной закон ФРГ непосредственно устанавливает единство конституционных принципов построения публичной власти в Федерации и землях (принцип гомогенности), оставляя полностью на усмотрение земель вопросы организации собственной системы органов государственной власти;

– федеральная Конституция не допускает установления федеральным законом каких-либо дополнительных общих принципов организации законодательных и исполнительных органов государственной власти земель, а также дополнительного законодательного регулирования вопросов статуса субъектов Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов;

– в рамках определенных Основным законом нормативов земли принимают собственные конституции и учреждают в них собственный конституционный порядок: сосуществование «самостоятель-

ных, разделенных, но принципиально согласованных конституционных пространств Федерации и земель» является, по мнению ФКС, особенностью германского федерализма;

– согласно ст. 142 Основного закона федеральные земли вправе осуществлять конституционное регулирование гарантий основных прав и свобод, ориентируясь на закрепленные в ст. 1–18 Основного закона стандарты: условием действительности положений земельных конституций является их соответствие указанным нормам Основного закона.

Хотя субъекты РФ и имеют право принимать свои конституции и уставы, юридическая природа этих актов, их положение в нормативно-правовой системе, характер связи с Конституцией РФ отличаются от положения конституций германских земель. Несмотря на то, что конституции (уставы) субъектов РФ характеризуются как нормативно-правовые акты учредительного характера, находящиеся в особой связи с Конституцией страны, субъекты РФ не обладают такой степенью конституционной автономии, которая характерна для германских земель. В предмет конституций (уставов) субъектов РФ не входит регулирование прав и свобод человека и гражданина, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ) [4, с. 39, 40, 43].

Исходя из этого примера, мы могли бы при подготовке и принятии поправок к Конституции РФ, утвержденных на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 г., внести соответствующие изменения и дополнения в статьи Конституции РФ, в первую очередь, в ст. 118, где указаны суды, составляющие судебную систему Российской Федерации. Конституционных (уставных) судов там не оказалось.

С. М. Шахрай, один из активных участников подготовки проекта Конституции РФ 1993 г., доктор юридических наук, профессор МГИМО (У) в рамках своего выступления на научно-практическом семинаре по теме «Конституционное правосудие в федерализме» в июне 2002 г. в г. Казань особо отметил, что концептуальные основы и принципы нового федеративного устройства нашего государства были закреплены в Конституции 1993 г. Но, как известно, этот документ был написан «на вырост»: положения статьи 1 Конституции РФ о том, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство...» являлись не столько констатацией факта, сколько целью, нормативной моделью государственности, которую еще предстояло построить. Почти девять

лет, прошедшие со дня принятия новой Российской Конституции, слишком малый по историческим меркам срок для становления подлинно федеративных отношений, особенно в стране с вековыми традициями унитаризма.

С одной стороны, этого времени оказалось недостаточно для создания полноценной законодательной базы федеративных отношений и внедрения в политическую и административную практику методов и традиций, проникнутых идеологией федерализма, которой свойственно уважение к разнообразию мнений и интересов, стремление к подлинному диалогу различных субъектов политической организации общества, согласованию общенациональных и локальных интересов.

С другой стороны, его вполне хватило для того, чтобы накопился критический объем противоречий, разного рода практических ошибок и, как следствие, разочарований в процессе перехода от псевдофедерализма советских времен к новым принципам организации государства и деятельности публичной власти.

В Конституцию РФ 1993 г. была заложена в основном и главном кооперативная модель федерализма. Выбор такой модели был прагматичным решением, поскольку именно принципы кооперативного федерализма, отличительными чертами которого являются наличие объемной сферы «совместного ведения» и широкое развитие правовой и институциональной системы координации и сотрудничества, в тех условиях спасал РСФСР от «парада суверенитетов», втягивая регионы во все более тесное взаимодействие и сотрудничество с федеральным центром.

Вторая модель так называемого параллельного федерализма, главный признак которого — стремление к предельному сокращению (в идеале — ликвидации) сферы совместного ведения между федерацией и ее субъектами, к полному разграничению полномочий между разными уровнями государственной власти. В российской действительности эту линию проводили главным образом субъекты Российской Федерации, усматривая в ее реализации создание необходимых условий для роста своей самостоятельности, повышения статуса, вплоть до конфедеративных отношений с государством.

Третья модель досталась федеральной власти в наследие от прежних времен. Для нее характерно стремление к централизации и даже унитаризму при сохранении внешних декоративных атрибутов федеративного государства.

В настоящее время нельзя дать однозначный ответ, какая версия федерализма победила в действительности. Несмотря на то, что в федеральном центре в определенной степени возобладала психология централизма (в том числе и как реакция на попытки региональных властей начала 90-х гг. «явочным порядком» присвоить некоторые полномочия федерального уровня), нельзя сказать, что именно эта модель стала или станет в ближайшее время главенствующей. Например, отдельные идеи «параллельного» федерализма сегодня перенимает федеральный центр, а субъекты РФ, столкнувшись с попытками вернуть в политическую практику методы администрирования во взаимоотношениях с регионами, начинают открывать для себя ценности федерализма «кооперативного».

Однако констатация факта конкуренции на практике трех моделей федерализма не снимает необходимости дать ответ на вопрос: «является ли современная версия федеративного устройства неполным воплощением одной из трех моделей российского федерализма, либо речь должна идти о некоей гибридной форме?» [15, с. 17, 24, 25].

Трудно не согласиться с доводами Сергея Михайловича Шахрая, он очевидец, активный участник тех событий. Вот прошло уже почти 20 лет с того его выступления на семинаре в г. Казань. Что же изменилось? Вот некоторые выводы ряда известных ученых, в частности, точка зрения доктора философских наук, профессора НИУ «Высшая школа экономики» Андрея Николаевича Медушевского на внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ поправки: «Прежде всего, поправками переосмысливается вопрос о соотношении центра и периферии в территориальном конструировании: новая трактовка федерализма преодолевает его понимание как кооперативного, окончательно искореняя элементы договорного понимания, и фактически тяготеет к унитаристской интерпретации — как простой административной децентрализации. Далее, имеет значение пересмотр бикамерализма в направлении создания системы институтов и механизмов, нивелирующих влияние субъектов на принятие политических решений — позиционирование Совета Федерации как Сената, в состав которого входят до 30 сенаторов (вместо 17) от Российской Федерации, назначаемых Президентом, что в совокупности с голосами подконтрольных представителей от исполнительных органов власти субъектов дает ему гарантированное преимущество и контроль над палатой.

Наконец, поправки оформляют выстраивание единой вертикали власти — по горизонтали и вертикали. Четко представлен тренд на интеграцию всех уровней власти в единую систему государственного управления, местного самоуправления — в систему публичной власти, — объединение органов двух типов (государственных и муниципальных) в единую систему публичной власти (что, с учетом российской исторической специфики, ведет к централизации и расширению контроля). Прокуратура, подчиненная Президенту, становится инструментом централизации власти и управления (поправки отменяют институт согласования с субъектами назначаемых в них прокуроров). Конституционный Суд утрачивает значительную долю своей независимости — становится интегральной частью системы публичной власти, выполняет функцию поддержания ее единства, легитимируя полный контроль над ней со стороны главы государства» [10, с. 42].

Своими мыслями по развитию федеративных отношений в последнее время поделился Ю. И. Скуратов, доктор юридических наук, профессор, академик РАН, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Российского государственного социального университета, президент Фонда «Правовые технологии XXI в.»: «реально сложившаяся в законотворческой практике последних лет тенденция развития федеративных отношений в значительной степени сдерживает возможности текущего законодательства по детализации принципов Основного закона». Так, и И. М. Добрынин справедливо отмечает, что в настоящее время взят «курс на максимально детализированное федеральное регулирование (в том числе и подзаконное) во всех сферах общественной жизни, серьезно ограничивающий и возможности для субъектов Федерации заниматься собственным законотворчеством по предметам своего и совместного ведения» [13, с. 11].

Еще один пример централизации полномочий федеральной власти. Принят ФКЗ «О внесении изменений в федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. В ст. 110.6 указано, что Президент Российской Федерации вправе направить в Конституционный Суд РФ запрос о проверке конституционности проектов законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Это будет

выглядеть так: если Народный Хурал (парламент) Республики Бурятия примет закон и направит его для подписания Главе Республики Бурятия, а Глава Республики Бурятия А. С. Цыденов не согласен его подписать ввиду его противоречия Конституции РФ, то он должен направить ходатайство Президенту РФ, чтобы тот обратился в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом о конституционности проекта закона Республики Бурятия. Надо отметить, что таких предложений в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. не было. Также не было предложений о включении в ст. 118 Конституции РФ перечня судов, составляющих судебную систему РФ. Видимо, это была инициатива рабочей группы. Право запроса в Конституционный Суд РФ по предварительному нормоконтролю законов субъектов РФ надо было дать главам республик и губернаторам, о чем мы писали и направляли соответствующие предложения в рабочую группу.

Наверное, был прав С. М. Шахрай, когда он в своем выступлении 2002 г. говорил, что девять лет, прошедших со дня принятия новой Конституции Российской Федерации — слишком малый по историческим меркам срок становления подлинно федеративных отношений, особенно в стране с вековыми традициями унитаризма. Прошло уже более четверти века со дня принятия Конституции РФ 1993 г., но, видимо, время для сокращения сферы совместного ведения между Федерацией и ее субъектами, т.е. к переходу к так называемой модели параллельного федерализма, еще не пришло. Как далее указывает Сергей Михайлович, «Конституционный Суд РФ в 1993–1999 гг. последовательно обеспечивал юридическое закрепление и развитие конституционных основ кооперативной модели федерализма: защищал принцип единства Российской Федерации и самостоятельности ее субъектов; разъяснял принципы участия субъектов РФ в делах Федерации; улаживал правовые споры между субъектами РФ; развивал согласительные процедуры» [15, с. 18, 21, 25].

Таким образом, все сказанные, написанные, предложенные и принятые, и непринятые меры и возможно ошибки, допущенные конституционными (уставными) судами при рассмотрении конкретных дел, привели к их упразднению в субъектах Российской Федерации. С другой стороны, действовавшие с 1991 г. в менее чем 20 из 85 субъектов РФ конституционные (уставные) суды рассмотрели около 1500 дел, из них более 80 процентов только по защите

конституционных прав и свобод граждан, особенно в социальной сфере. Защищены права более сотни тысяч граждан, особенно ветеранов, инвалидов, пенсионеров в тех субъектах Федерации, где были созданы эти суды, и они никогда не забудут, что их социальные права восстановлены именно судами их субъектов.

Ю. И. Скуратов в своей статье указал, что «соглашаясь с тем, что после принятия Конституции 1993 г. в условиях тяжелого внутриполитического кризиса прошло четверть века, положение дел в стране кардинально изменилось, произошла стабилизация ситуации в экономической и социальной сфере и предложения о принятии нового Основного закона страны логичны. Президент, однако, не поддержал идею столь радикального обновления конституционного строя. Подчеркнув, что потенциал Конституции 1993 г. далеко не исчерпан, фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека еще многие десятилетия будут оставаться незыблемой ценностной базой для российского общества, Президент внес обширный перечень поправок в главы 3–8 Основного закона, затрагивающие, в основном, вопросы совершенствования механизма государственной власти» [13, с. 15].

В декабре 2019 г. Президент РФ В. Путин во время встречи с судьями Конституционного Суда РФ подчеркнул большую роль Конституционного Суда РФ в защите прав и законных интересов граждан. Президент назвал Конституционный Суд «надежным хранителем конституционного порядка», что имеет огромное значение для укрепления суверенитета и развития экономики, защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественной и политической стабильности [8, с. 2].

В декабре 2020 г. В. Путин поздравил В. Зорькина и всех членов Конституционного Суда РФ с Днем Конституции РФ, который отмечался 12 декабря. «В известной степени наши функции — Конституционного Суда и Президента — в чем-то совпадают», — заметил В. Путин. «Я очень рассчитываю на вашу поддержку в будущем при реализации прав граждан в рамках того серьезного конституционного процесса — соблюдение, точнее сказать, и толкование норм Основного закона, которое проводит Конституционный Суд», — сказал он, отметив, что это особенно востребовано в связи с принятием поправок в Основной закон. «Вы гарант Конституции, а мы хранители», — заявил В. Зорькин. Новые положения Конституции уже применяются — в решения Конституционного Суда после 4 июля уже есть непосредственные ссылки на новые поправки. «Мы

исходим из того, что они существенно обновили Конституцию, естественно, в рамках ее фундаментальных основ — они их не изменили, но они их конкретизировали,— сказал Председатель Конституционного Суда.— И в этом плане, конечно, ничего за 30 лет не было более фундаментального, чем это комплексное изменение, которое затронуло сферы прежде всего конституционных гарантий прав граждан, социальных прав, структуру власти — внесло больший баланс между властями» [9, с. 2].

По мнению известного журналиста, политического обозревателя Российской газеты Валерия Выжutowича, россияне стали чаще говорить о важности гражданских прав и свобод, которым раньше не придавали особого значения. Таков основной результат опроса, проведенного Левада-центром. Опрос проводился поквартирно с 24 по 30 октября 2019 г. В нем приняли участие 1616 человек из 137 населенных пунктов в 50 субъектах РФ. По сравнению с аналогичным опросом, проведенным два года назад, наиболее важным для российских граждан сегодня представляется право на жизнь (его значимость выросла с 72 процентов до 78), медицинскую помощь (по-прежнему 70) и справедливый суд (рост с 50 до 64). Увеличился также спрос на социальную защиту (с 57 процентов до 62), свободу слова (с 34 до 58) и мирных собраний (с 13 до 28). Возможность беспрепятственно получать информацию теперь привлекает 39 процентов опрошенных (в 2017 г. было 25). До 30 процентов (было 16) возросло число желающих участвовать в политической и общественной жизни. Стали выше цениться права на неприкосновенность имущества (рост с 46 процентов до 57), на отдых (с 39 до 52), владение собственностью (с 40 до 50), создание семьи и равноправие в браке (с 28 до 43), выбор места жительства (с 29 до 42), свободу вероисповедания (с 22 до 40). «Очевидно, что свобода слова и собраний, право на получение информации и участие в политической жизни — ключевые компоненты сущности свободного гражданина, — комментирует результаты опроса профессор факультета политологии МГУ Сергей Володенков — Устойчивое формирование подобного массового запроса внушает оптимизм. В России уже выросло целое поколение свободлюбивых граждан, не заставших советский период и не испытывающих ностальгии по патернализму со стороны государства. Это поколение имеет запрос на гражданские права и свободы, что, безусловно, сказывается на динамике результатов соцопросов последних лет» [3, с. 5].

Президент Российской Федерации В. Путин обращает постоянное внимание на вопросы правового регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина в стране, деятельности Конституционного Суда РФ в этой сфере, поэтому он поручил Совету по правам человека при Президенте РФ проработать вопрос создания Суда по правам человека и внедрения этого суда в судебную систему страны. Таким образом, думаем, что будет создан Суд по правам человека в федеральном центре, а также в субъектах Федерации наряду с федеральными административными, арбитражными судами и судами общей юрисдикции под эгидой Верховного Суда Российской Федерации. Недавно об этом рассказал в интервью Российской газете Глава Совета по правам человека при Президенте РФ Валерий Фадеев. В России может быть создан Суд по правам человека. Это поручение № 1 среди 15 поручений, данных Президентом России В. Путиным Совету по развитию гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ). Срок исполнения поручения до 1 июня. Глава СПЧ Валерий Фадеев задачу назвал «непростой», так как «идет обсуждение финансовой целесообразности идеи и механизма вписывания Суда по правам человека в судебную систему».

Поручением № 2 в СПЧ считают создание «Цифрового кодекса прав человека». У него три составляющих — правовое упорядочение работы иностранных IT-платформ, с тем чтобы они платили полноразмерные налоги и подчинялись в РФ российской юрисдикции; создание концепции защиты прав человека в цифровом пространстве и разработка «дорожной карты» по росту цифровой грамотности людей. Пока, как признал советник главы СПЧ Игорь Ашманов, темпы внедрения «цифры» опережают сознание общества и закон, «идет азарт «серой зоны», — нарушаются права о личных данных, а регулятор — Роскомнадзор — не имеет средств для регулирования и воздействия». «Цифровой кодекс», создаваемый на основе суверенитета юрисдикции Российской Федерации и цифровой идентичности гражданина, как ожидается, будет готов к 1 сентября [5, с. 32].

Литература

1. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. Москва: Юстицинформ, 2005. 592 с.

2. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. Москва: Норма, 2011. 544 с.

3. Выжutowич В. В. Гражданские права выросли в цене // Российская газета. 2019. № 276. С. 5.

4. Гриценко Е. В. Пределы компетенции конституционных судов субъектов Федерации: сравнительный анализ российской и германской моделей региональной конституционной юстиции // Модели конституционной юстиции в современном мире: материалы научной конференции, проведенной 25–26 мая 2006 г. юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным Судом РФ. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та, 2007. С. 39–66.

5. Емельяненко В. Д. Час ответа СПЧ (Глава СПЧ Валерий Фадеев о 15 поручениях Президента России) // Российская газета. 2021. № 21. С. 32.

6. Зражевская Т. Д. Трудности становления конституционных и уставных судов в субъекте Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва: Формула права, 2000. С. 60–70.

7. Кряжков В. А. О проблемах региональной конституционной юстиции // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва: Формула права, 2000. С. 71–77.

8. Латухина К. А. В силу закона (В. Путин призвал не отступать от мировых стандартов защиты прав человека) // Российская газета. 2019. № 282. С. 2.

9. Латухина К. А. И букве, и духу (В. Путин призвал обеспечить соответствие новых законов Конституции) // Российская газета. 2020. № 281. С. 2.

10. Медушевский А. Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 г. // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 33–50.

11. Митюков М. А. О проблемах создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Проблемы образования и деятельности конституционных (устав-

ных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва: Формула права, 2000. С. 13–28.

12. Овсепян Ж. И. Соотношение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления правосудия (законодательство и концепция) // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва: Формула права, 2000. С. 29–46.

13. Скуратов Ю. И. Проблемы конституционной реформы в Российской Федерации и евразийский конституционализм // Современное право. 2020. № 6. С. 5–32.

14. Хабриева Т. Я. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: проблемы компетенции // Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: материалы всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 1999 г.) / под редакцией М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Заславского. Москва: Формула права, 2000. С. 47–59.

15. Шахрай С. М. Федерализм в России: Конституция и перспективы развития // Конституционное правосудие в федерализме: материалы научно-практического семинара (Казань, 13–14 июня 2002 г.). Казань: Магариф, 2002. С. 17–25.

Статья опубликована в сборнике научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства». Казань, 2021. № 16.

О НЕКОТОРЫХ РЕФОРМАХ В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПРОШЕДШИЕ ГОДЫ

Как известно, в октябре – ноябре 1993 г. было принято решение о вынесении на всероссийский референдум проекта Конституции Российской Федерации, текст которого дорабатывался палатами Конституционного совещания с учетом предложений, поступивших в том числе из субъектов Российской Федерации. Кризис, связанный с противостоянием исполнительной и законодательной власти, изменение исторической обстановки, острая дискуссия в СМИ по поводу содержания будущего Основного закона страны позволили гражданам России в большинстве своем осознать необходимость принятия Конституции. По результатам голосования, состоявшегося 12 декабря 1993 г., большинство граждан, обладающих активным избирательным правом, приняли участие в референдуме, из них около 33 млн (55,22%) поддержали проект Конституции. Такую поддержку можно признать достаточно высокой в условиях сложного периода в общественно-политической жизни нашей страны.

Непростая ситуация сложилась и в нашей республике. Совет Министров республики поддержал Указ Президента России от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», а в последующем отправил в отставку Председателя Президиума Верховного Совета республики. В этих условиях депутаты Верховного Совета приняли решение активизировать работу по разработке новой республиканской Конституции. 25 октября 1993 г. была образована рабочая группа Конституционной комиссии Верховного Совета, перед которой была поставлена задача разработать проект новой Конституции Республики Бурятия с учетом уже имеющихся проектов, в том числе президентского и «парламентского» проектов федеральной Конституции России, а в последующем принятой в декабре 1993 г. новой Конституции Российской Федерации. Кроме того, у нас имелись тексты конституций республик Якутия, Башкортостан, Татарстан, Уральской республики и других.

По поводу концептуальных положений нового Основного закона республики в СМИ, комитетах и комиссиях республиканского парламента, непосредственно в Конституционной комиссии высказывались различные точки зрения. Особое внимание привлекали

вопросы о структуре парламента, его наименовании, должности президента и возможности ее совмещения с постом председателя правительства, возрастном и языковом цензе для кандидатов на эту должность. Дискутировались и вопросы о количестве депутатов нового республиканского парламента. Установленная на тот момент численность депутатов Верховного Совета (170 человек) была признана чрезмерной, однако не ясен был принцип, который надо было взять за основу при определении новых границ избирательных округов.

Спорным был вопрос и о сроке полномочий нового парламента республики, особенно с учетом того, что Государственная дума на тот момент избиралась на два года. Высказывались позиции о необходимости введения пропорциональной избирательной системы при избрании части депутатов. Были предложения об определении квоты для бурятского (35%) и эвенкийского (2%) народов.

Для политической системы принципиальным был вопрос о типе республики, устанавливаемом в Бурятии. С учетом противостояния между исполнительной и законодательной ветвями власти в республике члены Конституционной комиссии высказались за смешанный вариант формы правления, совмещающей сильную президентскую власть с сильным парламентом. Была предложена и система сдержек и противовесов, обеспечивающая необходимый баланс, учреждение Конституционного суда и Конституционного собрания по аналогии с федеральной Конституцией.

В целях обеспечения консенсуса по концептуальным положениям проект Конституции республики в конце декабря 1993 г. был вынесен на сессию Верховного Совета. По итогам обсуждения депутаты поддержали идеи об однопалатном парламенте, названном Народным хуралом, совмещении постов президента и председателя правительства, всенародном избрании президента, его определяющее.

О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия) участия в формировании правительства по согласованию с Народным хуралом при отсутствии права роспуска парламента.

30 декабря 1993 г. проект Основного закона республики по решению Верховного Совета был опубликован в газете «Правда Бурятии» для всенародного обсуждения. В начале следующего года был организован выезд представителей республиканских министерств и

ведомств, депутатов в районы республики для разъяснения проекта Конституции республики. По итогам такой разъяснительной работы в Конституционную комиссию Верховного Совета поступили предложения и замечания к проекту республиканской Конституции от политических партий, общественных организаций («Нэгэдэл», Совет ветеранов, ассоциация бурятских женщин «Алан-Туя», общины старообрядцев и др.), высших учебных заведений республики, районных администраций и отдельных граждан. В результате в 49 из 119 статей проекта Конституции были внесены изменения и дополнения. 22 февраля 1994 г. Верховным Советом республики был принят окончательный текст.

Полагаю, что депутаты Верховного Совета республики проявили необходимую взвешенность и дальновидность при принятии Основного закона, достигнув компромисса по концептуальным его положениям. Конституционная комиссия пыталась обеспечить баланс в системе разделения властей, вводимой новой Конституцией. Последующие годы взаимодействия Народного хурала, Президента и Правительства показали, насколько эта цель была реализована. Конечно, в тексте Конституции в некоторой степени отразилось имевшее место противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти. Это нашло отражение в статье 113 Конституции, где указано, что положения глав 1, 2 и 10 не могут быть изменены Народным хуралом. Если изменения этих глав будет поддержано % голосов депутатов, то созывается Конституционное собрание.

Был пример в стране, когда Верховный Совет Республики Мордовия, не слишком затрудняясь обоснованием своих действий, без перевыборов и референдума просто упразднил пост Президента республики задолго до истечения срока его полномочий, абсолютно проигнорировав, что Президент был избран всенародным голосованием. Это явилось причиной появления в конституциях ряда субъектов Российской Федерации нового института, каковым являлось Конституционное собрание по аналогии с положениями Конституции Российской Федерации.

В 2000 г. Народным хуралом (парламентом) был принят закон о Конституционном собрании, затем создано первое и последнее заседание Конституционного собрания республики, внесшее изменение в главу 10 Конституции Республики Бурятия, исключившее из ее текста статью, предусматривающую созыв Конституционного собрания для внесения изменений и дополнений в главы 1, 2 и 10

Конституции Республики Бурятия. Конституционное собрание было исключено по примеру других субъектов РФ ввиду прекращения противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти в субъектах РФ, федеральными органами государственной власти и разрешения споров между ними Конституционным судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ. В состав Конституционного собрания вошли депутаты Народного хурала, члены Правительства, судьи Конституционного суда, депутаты органов местного самоуправления. Руководителем Организационного комитета по созыву Конституционного собрания являлся Председатель Конституционного суда, Председателем Конституционного собрания был избран В. К. Агалов, в то время занимавший должность первого заместителя Председателя Правительства Республики Бурятия.

Некоторые положения республиканской Конституции, принятые в 1990-е гг. в процессе так называемой «суверенизации» республик, вошли в противоречие с нормами Конституции Российской Федерации. Однако процесс приведения Основного закона Бурятии в соответствие с федеральным законодательством, имевший место в 1996–2003 гг., достиг своей цели. Можно сделать вывод, что на сегодняшний день Конституция Бурятии соответствует как непосредственно Конституции Российской Федерации, так и правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации, сформулированным им по вопросам разделения властей, федерализма и полномочий региональных органов государственной власти. Однако конституционно-правовая система, сложившаяся в Республике Бурятия, не является чем-то раз и навсегда застывшим. Конституция республики претерпевает изменения, хотя основная их часть связана с изменением федерального законодательства.

Так, 11 декабря 2004 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения, согласно которым главы субъектов Российской Федерации стали наделяться полномочиями депутатов региональных парламентов по представлению главы государства. Необходимые изменения были внесены и в Конституцию Республики Бурятия. Впервые по новому Федеральному закону и Конституции Республики Бурятия в июле 2007 г. полномочиями Президента — Председателя Правительства Республики Бурятия —

Народным хуралом Республики Бурятия был наделен В. В. Наговицын. Председатель Конституционного суда Республики Бурятия приводил к присяге лиц, избранных Президентом Республики Бурятия, всеобщим голосованием или наделенных полномочиями Президента Республики Бурятия Народным хуралом по представлению Президента Российской Федерации (в зависимости от требований федерального законодательства).

Еще одно новшество — введение смешанной избирательной системы на выборах депутатов Народного хурала Республики Бурятия. Это изменение также стало итогом исполнения требований федерального законодательства, направленных на развитие и укрепление многопартийной системы. В целях обеспечения равного количества депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной системам, Конституционный суд Республики Бурятия инициировал принятие закона о поправке в статью 80 Конституции Республики Бурятия, увеличивающей количество депутатов до 66. Это изменение в Конституцию Республики Бурятия было поддержано и не вызвало серьезных разногласий. В декабре 2007 г. прошли первые выборы по новой смешанной системе, половина депутатов Народного хурала Республики Бурятия (33 депутата) была избрана по мажоритарному принципу, вторая половина (33 депутата) — по спискам политических партий.

В последующем такая система распространилась и на муниципальный уровень. Весной 2012 г. были внесены существенные изменения в порядок замещения должностей глав субъектов Российской Федерации. Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ были вновь введены прямые выборы главы региона. Однако это сопровождалось установлением дополнительных условий для регистрации кандидата на соответствующую должность. Предусматривалась необходимость получения им поддержки со стороны от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав, при том, что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Также устанавливалась возмож-

ность проведения главой государства по своей инициативе консультаций с политическими партиями, выдвинувшими кандидатов, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения.

Кроме того, по просьбе ряда республик Северного Кавказа в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 2 апреля 2013 г. (№ 30-ФЗ) были внесены изменения, дающие право субъектам Российской Федерации самим определять: избирать высшее должностное лицо субъекта (например, в Республике Бурятия — Главу республики — Председателя Правительства Республики Бурятия) всенародным голосованием населения субъекта или законодательный орган субъекта Российской Федерации (в Республике Бурятия — Народный хурал) наделяет его полномочиями по представлению Президента Российской Федерации. Это должно быть предусмотрено в Конституции (Уставе) субъекта.

Пока в нашу Конституцию новых изменений, предусматривающих отмену избрания главы республики населением республики, не было, видимо, и не будет, так как большинство жителей считает, что Главу республики надо избирать всем населением. Хотя раздавались отдельные голоса со стороны ряда политиков вернуть ранее действовавший порядок, когда Главу республики наделяет полномочиями Народный хурал Республики Бурятия по представлению Президента Российской Федерации.

Были внесены поправки в Федеральный закон № 184, изменяющие название высшего должностного лица (ранее Президент Республики Бурятия, ныне Глава республики). Также в Федеральный закон были внесены изменения, приведшие к упорядочению числа депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации с учетом количества избирателей, например, в Республике Тыва — более 150 депутатов, в г. Москве — всего 25 депутатов.

В Бурятии в результате споров, дискуссий, взаимных уступок и договоренностей между различными группами в 1993–1994 гг. было установлено 65 депутатов, затем их количество увеличилось до 66 (33 — по одномандатным округам и 33 — по партийным спискам). Это наиболее оптимальный вариант, да и за рамки установленного федеральным законом количества депутатов не выходит.

В конце 2021 г. был опубликован новый Федеральный закон № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации

публичной власти в субъектах Российской Федерации», соответствовавший, по утверждению П. Крашенинникова (председателя Комитета Государственной думы по государственному строительству и законодательству), нормам, которые появились в Конституции Российской Федерации в результате поправок от 14 марта 2020 г., и работал на благо граждан России. В Основном законе был закреплен принцип единства системы публичной власти, который предполагает согласованное действие различных ее уровней как единого целого. Данный принцип направлен на улучшение функционирования всего государственного механизма. Все органы власти субъекта Российской Федерации — законодательные собрания, высшие должностные лица, правительства региона — должны быть гармонично вписаны в единую систему публичной власти страны [2, с. 1, 3].

В соответствии с положениями нового закона:

1) отменяются ограничения по количеству переизбраний для глав регионов (ранее они не могли возглавлять регион более двух сроков подряд);

2) расширяется перечень основания для досрочного прекращения полномочий глав субъектов Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента. Последний получает право объявить главе региона предупреждение, выговор, отрешить от должности и временно отстранить;

3) главы субъектов Российской Федерации получают возможность потребовать отставки глав муниципалитетов мэров за неудовлетворительную работу;

4) создание контрольно-счетных органов бюджетного контроля становится обязанностью, а не правом региональных властей;

5) будет пересмотрен перечень полномочий регионов с целью оптимизации разделения функций между различными уровнями власти;

6) вводится возможность взаимной передачи части полномочий между федеральным центром и регионами, если это не противоречит Конституции Российской Федерации;

7) глава региона становится связующим звеном между федеральной и региональной властью;

8) подтверждается запрет на использование наименования «президент» в практике субъектов Российской Федерации;

9) устанавливается единый срок полномочий глав субъектов Российской Федерации и региональных парламентов, составляющий пять лет;

10) законодательные органы региона получают возможность работать дистанционно, а в заседаниях этих органов смогут участвовать депутаты Государственной думы и сенаторы, что призвано наладить между ними необходимую взаимосвязь [3, с. 4].

Глава Республики Бурятия внес на рассмотрение ближайшей сессии Народного хурала законопроект «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия». Цель этого законопроекта — приведение Основного закона республики в соответствие с Федеральным законом № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [5, с. 11], который вступает в силу 1 июня 2022 г.

Что касается конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, то в соответствии с поправками, внесенными в статью 118 Конституции Российской Федерации, они не были включены в судебную систему Российской Федерации. Поэтому в соответствии с принятыми изменениями в отдельные федеральные конституционные законы от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ эти суды подлежат упразднению до 1 января 2023 г. Вместо них создаются конституционные (уставные) советы при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во Франции в 2001 г. в Конституции появилась статья 61-1, устанавливающая возможность осуществления Конституционным советом Франции последующего, конкретного конституционного контроля. В соответствии с ней, если какая-либо судебная инстанция при осуществлении своей юрисдикции сочтет, что положение закона нарушает конституционные права и свободы, Государственный совет или Кассационный суд могут обратиться с запросом в Конституционный совет, который вправе объявить соответствующую норму закона неконституционной. В таком случае норма считается отмененной [4, с. 244]. Если этот пример перевести на нашу правовую действительность, то ситуация может выглядеть следующим образом: органы публичной власти субъектов Российской Федерации и граждане, обнаружив, что те или иные положения нормативного акта нарушают конституционные права и свободы, закрепленные в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, могут обратиться в Конституционный Совет при их законодательных органах власти. В свою очередь, Конституционный Совет, рассмотрев обращения органов власти и граждан о нарушении их прав

и свобод, может признать их несоответствующими Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации и недействующими.

Практика работы конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации за прошедшие годы показала, что в нормативных актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления было выявлено и отменено немало положений, нарушающих права и свободы граждан, особенно социальных.

На наш взгляд, предложенный рабочей группой Конституционной комиссии вариант совмещения поста Президента республики с постом Председателя Правительства (ныне Глава республики — Председатель Правительства Республики Бурятия) за прошедшие годы оправдал себя на практике, хотя в отдельных субъектах Российской Федерации они разделены на два поста.

Что касается количества депутатов Народного хурала Республики Бурятия (66), то оно было установлено в результате длительных споров среди депутатов Верховного Совета Бурятии (тогда было 170) и с учетом предложений избирателей, которые были высказаны представителям Верховного Совета и Правительства Бурятии в период обсуждения проекта Конституции Республики Бурятия в декабре 1993 г. и январе 1994 г., а также исходя из количества избирателей по районам, по городам с учетом межнационального состава населения и необходимости обеспечить наиболее представительный характер нашего парламента.

К тому же такая численность не нарушает норм федерального законодательства о количественном составе депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. Вместе с тем сократить количество депутатов, работающих на постоянной основе, надо, особенно заместителей председателей комитетов (6), что даст весомое сокращение бюджетных расходов на Народный хурал Республики Бурятия и вызовет положительный отклик среди жителей республики [1, с. 6].

В последнее время в средствах массовой информации ряд политологов, политиков и журналистов вносят следующее предложение: в сентябре этого года в Российской Федерации предстоят прямые выборы более десяти глав субъектов Российской Федерации и, учитывая сегодняшнее положение в стране, в целях экономии финансовых средств отказаться от прямых выборов и перейти к наделению полномочиями глав субъектов Российской Федерации законода-

тельными органами регионов по представлению Президента страны (такая практика существовала до 2013 г. и продолжает действовать в ряде субъектов Северо-Кавказского федерального округа). Мы готовы поддержать такое предложение в отношении наделения полномочиями Главы Республики Бурятия А. С. Цыденова на второй срок Народным хуралом Республики Бурятия. Авторитет А. С. Цыденова в республике высок, учитывая его активную деятельность на посту Главы республики с февраля 2017 г. За период его работы бюджет республики удвоился с чуть более 50 млрд. рублей в год до более 100 млрд рублей за 2022–2023 гг.

Литература

1. Тараруев В. Закон новый — порядки старые // «МК» в Бурятии. 2022. 2–8 фев. С. 6.
2. Замахина Т. Региональная власть — новая глава // Российская газета. 2021. 28 сент. С. 1–3.
3. Замахина Т. Субъектам прописали новые полномочия // Российская газета. 2021. № 294. 27 дек. С. 4.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под редакцией Б. А. Страшуна. Москва : Проспект, 2021. 784 с.
5. Матвеев В. Основной закон (в Конституцию Бурятии внесут изменения) // Бурятия. 2022. 9 февр. С. 11.

Статья опубликована в журнале «Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция». Улан-Удэ, 2022. № 1.

Л. В. ПОТАПОВ ЗАЛОЖИЛ ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ БУРЯТИИ

Родился 9 февраля 1947 г. в с. Хилгана, Баргузинского района Республики Бурятия.

В 1974 г. окончил Свердловский юридический институт, затем аспирантуру Бурятского государственного университета.

В 1974–1976 гг. — стажер, следователь прокуратуры Железнодорожного района г. Улан-Удэ.

В 1977–1983 гг. — прокурор отделения по надзору за следствием и дознанием в органах Министерства внутренних дел аппарата Прокуратуры Бурятской АССР (г. Улан-Удэ), а также прокурор Кяхтинского района.

В 1983–1987 гг. — инструктор отдела административных органов Бурятского обкома КПСС.

В 1987–1999 гг. — заместитель прокурора Республики Бурятия.

В 1999–2013 гг. — председатель Конституционного суда Республики Бурятия.

Заслуженный юрист Республики Бурятия, заслуженный юрист РФ, почетный работник прокуратуры Российской Федерации и Монголии. Профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук.

С мая 1983 г. работал инструктором отдела административных органов обкома КПСС по рекомендации прокурора республики Бадмацырена Цыбиковича Цыденжапова. Вместе с Л. В. Потаповым в обкоме мы проработали около четырех лет, пока его ЦК КПСС не командировал на работу в Туркменскую ССР. В период совместной работы я неоднократно встречался с Леонидом Васильевичем по разным вопросам, подписывал у него некоторые письма в ЦК КПСС, в редакцию газеты «Правда», когда не было А. У. Модогоева. Иногда он приглашал меня в кабинет для консультаций по правовым вопросам. Встречались на собраниях, совещаниях, проводимых в обкоме.

Видимо, мои учителя из Курумканской школы-интерната, да и сам директор Занабазар Сажинович Сажинов, сказали Леониду Васильевичу, что я их выпускник. Наш завуч Александра Бадмаевна Цоктоева была учительницей Л. В. Потапова во время его учебы в Курумканской средней школе. Некоторые наши учителя учились

вместе с ним в этой средней школе, знали его. И когда он работал в обкоме КПСС, по возможности заходили к нему. Иногда встречал педагогов-курумканцев в здании обкома КПСС или на площади Советов. Получалось, с Леонидом Васильевичем мы учились в одной школе.

В 1990 г. Л. В. Потапов вернулся из Туркмении, где работал председателем Марыйского облисполкома, затем заместителем председателя Верховного Совета Туркменской ССР. В апреле того же года его избрали первым секретарем Бурятского обкома КПСС.

Наступил 1991 год, а 19–21 августа был путч ГКЧП, из-за действий которого впоследствии сначала приостановили деятельность КПСС по всей стране, а в ноябре вообще запретили, затем произошел распад СССР.

Переломные, почти революционные события того года показали, что Л. В. Потапов пользуется большой поддержкой трудовых коллективов и широких слоев трудящихся республики.

В октябре 1991 г., после выборов депутатов Верховного Совета, были объявлены выборы главы законодательного органа нашей республики — президиума Верховного Совета. Л. В. Потапов отказывался баллотироваться, но группа депутатов Верховного Совета республики убедили его принять участие в выборах. И он победил во втором туре голосования, набрав более 70 процентов голосов депутатов.

Наступил 1992 год, началась так называемая «шоковая терапия». Хотя выстрелов и танковых колонн не было, однако введение со 2 января 1992 г. «отпуска» цен на все товары, или либерализация цен, завело экономику России в тупик, цены выросли в десятки раз. Как и во всей России, кризисная обстановка не обошла и Бурятию.

Как правильно заметили авторы книги «Республика Бурятия: очерки конца столетия» С. Болотов и В. Митыпов (Улан-Удэ, 2014, с. 65), он один из немногих быстро разобрался и понял суть происходящих в стране событий. Это сыграло положительную роль, явилось ключом к пониманию и успешной практической деятельности Л. В. Потапова на политической арене республики. К тому же аналитический склад ума, присущий ему как «технарю» по базовому образованию, большая практика политического и хозяйственного руководства, природное здравомыслие, да и просто немалый жизненный опыт — все это позволило ему избрать наиболее оптимальную стратегию на предстоящие годы.

Я бы к этому еще добавил, что Л. В. Потапов — очень простой в общении с людьми. Особенно с рядовыми тружениками промышленности, сельского хозяйства, с работниками культуры, образования и других организаций. Его душевное отношение к людям, доступность, порядочность, интеллигентность и правильный подбор кадров по деловым и нравственным критериям были особенностями его поведенческого характера.

В те времена общественно-политическая обстановка в республике накалилась. Например, 13 октября 1993 г. Совет министров республики на своем заседании рассматривал вопрос об отставке председателя Верховного Совета республики Л. В. Потапова. На заседании правительства от прокуратуры республики присутствовал я, занимавший тогда должность заместителя прокурора республики. В конце выступлений членов правительства я попросил слова. Мне пришлось разъяснять; присутствующим правовую коллизию данного момента. Согласно действующей Конституции республики, Совет министров не имеет права решать вопрос об отставке председателя Верховного Совета республики. Распуская Верховный Совет, правительство, получается, распускает и себя?! На заседании правительства присутствовал и сам Л. В. Потапов. Вечером он позвонил мне домой и выразил благодарность за поддержку.

Верховный Совет Республики Бурятия и лично Л. В. Потапов, весь депутатский корпус проявили выдержку, не стали выяснять, кто кого назначает, кто кого может освобождать от должности, и в создавшейся обстановке решили форсировать работу по подготовке проекта новой Конституции Республики Бурятия.

Руководителем комиссии по подготовке проекта, с согласия прокурора республики, депутата Верховного Совета А. Ф. Покацкого, назначили меня.

Количественный состав депутатов действующего Верховного Совета включал 170 человек. Это много, и с тем, что количество депутатов надо уменьшить, были согласны все. Для консультаций по вышеуказанным положениям проекта Конституции Леониду Васильевичу периодически надо было встречаться с юристами, членами рабочей группы, депутатами, членами конституционной комиссии Верховного Совета, отдельными группами депутатов, представителями общественности. Он еще часто ездил в Москву для участия в работе Государственной палаты Конституционного совещания по подготовке проекта Конституции Российской Федерации.

Л. В. Потапов поддержал предложение депутатов назвать парламент Народным Хуралом. Затем были утверждены концепция об однопалатном парламенте, о том, что будущий президент совмещает пост председателя правительства и что избирается всем населением республики.

Единый проект Конституции нашей республики 30 декабря 1993 г. был опубликован в газете «Правда Бурятии» для всенародного обсуждения. В начале 1994 г. группы ответственных работников министерств, ведомств, члены правительства, депутаты Верховного Совета разъехались в районы республики с разъяснением проекта Конституции, побывали в колхозах, совхозах, на предприятиях, проводили собрания. Шло поистине всенародное обсуждение проекта.

В Конституционную комиссию Верховного Совета стали поступать письменные предложения от компартии, демократической партии, общественной организации «Нэгэдэл», совета ветеранов войны и труда, ассоциации бурятских женщин «Алан-Туя», Бичурской, Куйтунской и Верхнеудинской общин старообрядцев, фонда возрождения коренного этноса Бурятии, союза женщин Бурятии, Буркоопсоюза, от совета профсоюзов республики, министерств юстиции и внешнеэкономической связи, от администраций 12 районов, от депутатов Верховного Совета Белоколодова, Дабаева, Яковлева, Полянского, Гаврилова, Худугуева, Кукшинова, от коллективов БСХИ, ВСТИ. И лично представили свои предложения 88 граждан республики, среди которых были ученые, учителя, врачи, рабочие и труженики села.

По результатам обсуждения и учета положений Конституции РФ, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г., конституционной комиссией в 49 из 119 статей опубликованного проекта Конституции были внесены изменения и дополнения. После этого проект Конституции был представлен на февральской сессии Верховного Совета республики, который 22 февраля 1994 г. принял новую Конституцию республики. Основной Закон нашей республики действует и по настоящее время.

В этом огромная заслуга председателя Верховного Совета, затем Президента Республики Бурятия, доктора экономических наук, профессора Леонида Васильевича Потапова, заложившего основы государственной власти республики, реформировавшего их по ходу практической деятельности и с учетом предложений федеральных органов власти. Летом 1994 г. Л. В. Потапов был всенародно избран

первым Президентом Республики Бурятия. Были избраны и депутаты Народного Хурала.

Конституция, над которой мы работали под руководством Леонида Васильевича Потапова, заработала. И работает до сего времени.

Статья опубликована в сборнике «С любовью к народам моей Бурятии: воспоминания о Леониде Потапове». Иркутск, 2023.

О РЕОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О СОЗДАНИИ НОВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН (АНАЛОГ ЕСПЧ)

Как известно, наше законодательство установило правовую базу для применения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Еще в 1993 г. в Конституции РФ была заложена эта правовая база, где в части 4 статьи 15 Конституции РФ было закреплено положение, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Указанные положения Конституции были закреплены в федеральном законодательстве, в частности, в статье 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Руководствуясь положениями Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18) и каждому гарантируется судебная защита прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46). Российская Федерация вступила в Совет Европы, признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека. Был принят Федеральный закон № 19-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» (23.02.1996 г.). 30 марта 1998 г. приняли Федеральный закон № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».

20-летию вступления в силу для Российской Федерации Конвенции о защите прав человека и основных свобод в 2018 г. был посвящен выпуск Российского ежегодника Европейской Конвенции

по правам человека [1], где были опубликованы мнения ведущих специалистов-экспертов о значении Конвенции. Приведем некоторые из них.

А. И. Ковлер (судья Европейского Суда по правам человека в отставке, заведующий Центром зарубежного законодательства и сравнительного правоведения ИГиСП, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор, доктор юридических наук)

За годы своего существования Суд вынес более 20 000 постановлений, в которых раскрывается суть Конвенции. Фактически на ее фоне происходит встреча двух великих правовых систем: писаного и прецедентного права. Таким образом, расшифровка содержания Конвенции и путешествие по прецедентному праву Европейского Суда — очень увлекательное занятие, сулящее немало открытий.

В России у Конвенции трудная судьба: периоды увлечения ею сменялись периодами неприятия и даже отторжения. Но 20-летний опыт ее применения («имплементации») в правовой системе России все же дает основание надеяться, что этот процесс стал необратимым.

Д. И. Дедов (судья Европейского Суда по правам человека от Российской Федерации, профессор, доктор юридических наук)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод является важным достижением человеческой цивилизации. Она представляет собой новый этап в развитии правовой культуры. То есть это прежде всего культурный феномен. Как и все достижения культуры, этот феномен переживает взлеты и падения. К нему обращаются и от него отворачиваются.

А. Ю. Бушев (доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, судья *ad hoc* от Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека, кандидат юридических наук)

Однако не следует идеализировать ситуацию. Не обошлось без «перегибов», которые, как не может это показаться странным, в конечном счете, пошли на пользу праву Конвенции, но теперь уже во многом благодаря деятельности внешних сил — национальных конституционных судов. Не случайно Конституционный Суд РФ вынужден был напомнить в ряде постановлений последних лет о субсидиарной роли ЕСПЧ, придав новое значение дискуссии о пределах усмотрения не только национальных властей, но и самого Суда,

о подразумеваемых положениях Конвенции, необходимости более осторожного отношения Суда к государственному суверенитету.

А. С. Исполинов (заведующий кафедрой международного права МГУ им. М. В. Ломоносова, доцент, кандидат юридических наук)

Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека была принята в 1950 г., то есть более 65 лет назад, и очевидно, что за это время условия жизни современного общества, да и само общество коренным образом изменились. Пытаться применять или толковать положения Конвенции исходя из намерений государств на момент ее принятия или жестко следуя тексту, принятому в далеком 1950 г., было бы как минимум контрпродуктивно. Взятая Европейским Судом на вооружение доктрина толкования Конвенции как живого инструмента позволила сохранить за Конвенцией статус одного из наиболее эффективных соглашений в сфере защиты прав человека.

Ж. И. Овсепян (заведующая кафедрой государственного (конституционного) права юридического факультета Южного федерального университета, профессор, доктор юридических наук)

Конвенция по правам человека является главным, институционально-конституирующим документом Совета Европы и имеет чрезвычайно важное значение для конституционного развития России, совершенствования российской судебно-правозащитной практики.

На основе ст. 46 и ряда других норм Конституция Российской Федерации признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека, сформировалась широкая практика Европейского Суда по делам против России, касающаяся защиты основных прав, предусмотренных Конвенцией, в Российской Федерации была проведена масштабная работа по приведению российского законодательства в соответствие с нормами европейского права в области защиты прав человека.

В. О. Нешатаева (доцент кафедры международного права Российского государственного университета правосудия, координатор программы HELP в России, кандидат юридических наук)

С момента ратификации Россией в 1998 г. Конвенции по правам человека с жалобами в Страсбург обратились: в 2001 г. — 2 490 заявителей, в 2002 г. — 4 716, в 2003 г. — 6 602, в 2004 г. — 7 855, в

2005 г. — 10 009, в 2006 г. — 19 000. В 2016 г. в Европейском Суде количество поступивших жалоб против России снизилось и составило 7 821, количество зарегистрированных жалоб также значительно уменьшилось, составив 5 591.

Первое десятилетие вхождения России в сферу европейской судебной юрисдикции характеризовалось активным взаимодействием ЕСПЧ и российских судов по поводу имплементации общепризнанных принципов и норм международного права, развиваемых Конвенцией и практикой ее толкования ЕСПЧ. Особенно значимым стало направление совершенствования судебной системы и судопроизводства в России с целью приведения российской судебной практики в соответствие со стандартами Совета Европы [2, с. 331–333].

Председатель ЕСПЧ Дин Шпильман на ежегодной пресс-конференции в Европейском суде отметил резкое снижение количества рассматриваемых российских дел: с 43 000 до 16 000. В Министерстве юстиции России также сообщили о снижении количества жалоб из нашей страны в Европейский суд по правам человека. Такие данные зафиксированы в свежей судебной статистике, опубликованной Страсбургским судом.

«Согласно представленным данным, в 2020 г. в отношении Российской Федерации отмечено существенное, более чем на 30 процентов, снижение числа переданных на рассмотрение судебных составов ЕСПЧ жалоб, — рассказали в Минюсте. — При этом из расчета на 100 тысяч населения Российская Федерация находится в третьем десятке Совета Европы (24-е место) по количеству поданных в ЕСПЧ жалоб. Общий процент отклоняемых ЕСПЧ жалоб в отношении всех стран вследствие их неприемлемости остается неизменным — свыше 90 процентов».

Иными словами, государство вступает в переговоры с гражданами, подавшими жалобы в Страсбург, и пытается урегулировать вопрос. Если есть какие-то проблемы, они исправляются.

«Так, если в 2019 г. в досудебном порядке было урегулировано 619 дел, то уже в 2020 г. этот показатель был равен 723 (+14 процентов)», подытожили в Минюсте [6].

Более десяти лет плодотворной, совместной и дружной работы высших судов РФ и Европейского суда по правам человека, как отметили выше наши эксперты — специалисты по улучшению деятельности судов, органов государственной власти по защите прав и свобод граждан России в соответствии с Европейской Конвенцией о

защите прав и основных свобод (по состоянию на октябрь 2021 г. на рассмотрении Государственной Думы находились еще семь законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского суда) были омрачены спорами, начавшимися между Конституционным Судом РФ и ЕСПЧ [6].

Наиболее очевидные расхождения Конвенции в истолковании Европейским Судом с положениями Конституции РФ возникли в связи с принятием ЕСПЧ в 2010–2013 гг. Постановлений по трем резонансным делам, в которых ответчиком выступала Россия: по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» от 7 октября 2010 г., по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» от 4 июля 2013 г. и по делу «ОАО «Нефтяная компания Юкос» против Российской Федерации» от 31 июля 2014 г. В рамках дела «ОАО «Нефтяная компания Юкос» против Российской Федерации» (жалоба № 14902/04) Европейский Суд обязал Россию выплатить компенсацию в качестве возмещения материального ущерба в размере 1,8 млрд. евро акционерам компании-заявительницы. Вопросы появления и разрешения такого рода коллизий стали предметом Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г., и также его специальных постановлений в связи с проверкой возможности исполнения конкретных постановлений ЕСПЧ. Например, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2017 г. № 1-П о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ Постановления ЕСПЧ по делу «ОАО «Нефтяная компания Юкос» против Российской Федерации».

В России относительно последнего из названных постановлений ЕСПЧ многими политиками высказывается мнение о его политической мотивированности [6].

25 февраля 2022 г., спустя всего день после начала специальной военной операции России на Украине, Совет Европы приостановил членство Российской Федерации. А 15 марта Россия начала процесс выхода из Совета Европы. Государственная Дума приняла президентский закон о прекращении в России действия международных договоров Совета Европы. Российская сторона 15 марта 2022 г. официально уведомила о выходе из организации и теперь в «бракоразводном» процессе, как комментировали в Думе, делаются следующие шаги.

Всего предлагается денонсировать 21 документ. В частности, для нашей страны больше не будет действовать Устав Совета Евро-

пы, Европейские конвенции о пресечении терроризма и о защите прав человека. Отмене для Российской Федерации подлежит Европейская хартия местного самоуправления и Европейская социальная хартия. Напомним, что ранее Государственная Дума уже денонсировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В ходе обсуждения председатель Государственной Думы Вячеслав Володин заявил, что институты Совета Европы прогнили и необходимо думать о создании новой организации, которая бы действовала на принципах невмешательства в дела государств. Она должна охватить страны Евразии, пояснил парламентарий. Со схожей позицией на заседании выступил заместитель министра иностранных дел Александр Грушко [5].

Многие юристы отмечают, что в свое время ЕСПЧ сыграл положительную роль в развитии российской правовой системы: после ряда страсбургских решений были приняты серьезные изменения в законодательство. Однако в последнее время к ЕСПЧ стали появляться вопросы, возникло ощущение, что во многих решениях Страсбурга больше политики, чем права. «По абсолютному большинству жалоб и исков, которые были поданы в Европейский суд по правам человека жителями ДНР и ЛНР не было принято никаких решений, — отметил Сергей Степашин. — Жители Донбасса обращались в ЕСПЧ в связи с регулярными обстрелами, разрушениями и полученными ранениями, нарушением права на мирное владение жильем, невозможностью распоряжаться своей собственностью» [3].

Возник резонный вопрос — куда теперь жаловаться? На вопрос, какие органы заменят ЕСПЧ в России, ответил член Совета Федерации Андрей Клишас. Это будет Конституционный суд. «Возможно, для граждан будет упрощен и расширен «доступ к правосудию» в Конституционном суде, который и станет окончательной инстанцией, заменив в этом качестве ЕСПЧ», — ожидает Дмитрий Казаков, управляющий партнер Адвокатского бюро «Казаков и партнеры» [3].

Поддерживая идею Дмитрия Казакова об упрощении и расширении доступа граждан к правосудию в Конституционном суде, я хотел бы напомнить, что недавно у нас в стране произошло обратное, особенно в расширении доступа граждан к конституционному правосудию. С 1 января 2023 г. в России перестают действовать конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации, их меняют на конституционные советы при законодательных

органах власти субъектов. Количество судей в Конституционном суде РФ с 19 сократили до 11, почти в 2 раза. За годы своей деятельности Конституционный суд РФ вынес более 500 постановлений, из них более 2/3 — по защите конституционных прав граждан России по их обращениям. По Конституции РФ 1993 г. состав Конституционного суда РФ состоял из 19 судей, работали двумя палатами, в одной палате — 10 судей, в другой — 9. Основная масса решений была принята двумя палатами, как мы помним, палаты были упразднены в 2010 г., далее дела стали рассматривать всем составом из 19 судей. Так было до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г., теперь состав суда состоит из 11 судей.

В Конституционный Суд России за 2022 год поступило 11,5 тысяч обращений. Об этом Президент страны В. Путин в День Конституции заявил в ходе встречи с председателем Конституционного Суда РФ В. Зорькиным. По словам В. Зорькина, количество жалоб не уменьшилось даже после изменения процедуры обращений. «У нас же произошло существенное изменение после внесения изменений в Конституцию РФ и Федеральный конституционный закон. Сделали так, что в Конституционный Суд можно обратиться только тогда, когда гражданин прошел все инстанции, то есть и Верховный Суд. Раньше можно было и без Верховного Суда. Мне кажется, это лучший вариант, потому что гражданин в ординарных инстанциях получает защиту», — пояснил он. При этом, как отметил председатель Конституционного Суда, «много социалки, много связанных с защитой прав, когда назначаются наказания уголовные или административные. Что удивительно, в последнее время — законодательство по банкротству. Мы даже написали специальный обзор для законодателя, для правительства, потому что там, конечно есть несостыковки» [7]. Люди также обращались и по трудовым и пенсионным правам, уголовным наказаниям, по ситуациям с административными штрафами.

Если количества жалоб не уменьшилось, даже когда гражданам дали право обращаться в Конституционный Суд РФ после прохождения всех инстанций судов общей юрисдикции вплоть до Верховного Суда РФ, то получается, что в 2020 г. необоснованно сократили количество судей Конституционного Суда РФ и упразднили конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Хотя Президент РФ В. Путин на протяжении всей своей деятельности в своих выступлениях всегда подчеркивает и обращает внимание на важность за-

щиты прав и свобод граждан России всеми органами государственной власти и должностными лицами.

В соответствии с ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г. (ст. 79) решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию. Ряд известных ученых считают, что многоступенчатое, инстанционное, «по восходящей», построение судебной системы призвано гарантировать судебную деятельность от ошибок, обеспечить всестороннее исследование как фактических, так и правовых аспектов рассматриваемых дел и единообразное применение правовых норм на всей территории государства. Вне такой системы теряет смысл право лица на обжалование судебного решения, о котором говорят как конституционное законодательство ряда стран, так и международно-правовые пакты и конвенции, обязательные для государств-участников [8, с. 333].

В связи с этим у нас возникает идея, не вернуть ли обратно деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, но уже в новом качестве: во-первых — вернуть их в список судебной системы (ст. 118 Конституции РФ), поправками в Конституцию 2020 г. они были исключены из этого списка, во-вторых — создать эти суды во всех субъектах РФ (ранее они были только в 18 субъектах РФ), в-третьих — создание и назначение судей оставить за субъектами РФ, но в обязательном порядке (ранее они были на усмотрение субъектов РФ), а финансирование передать федеральным органам власти (как мировых судей в настоящее время), в-четвертых — для них создать в Конституционном суде РФ апелляционные составы из трех судей (их может быть несколько). Кроме того, необходимо создать несколько составов из трех судей Конституционного суда РФ для рассмотрения обращений граждан и запросов органов власти как суда первой инстанции, затем создать в Конституционном суде РФ одну или две апелляционные и кассационные палаты в составе семи или девяти судей. В конце создать большую палату или Пленум Конституционного суда РФ, как принято в судах общей юрисдикции во главе с Верховным судом РФ. Тогда никакой необходимости в создании международного суда не будет. Возникает вопрос об увеличении состава судей в Конституционном суде РФ, но я думаю, что этот вопрос можно решить, ведь поправками к Конституции РФ в 2020 г. увеличили же количество

сенаторов до 200, добавив дополнительно 30 штатных единиц сенаторов.

Если это наше предложение не получит поддержки общественных организаций России (Совета по правам человека при Президенте РФ и др.), высших судебных органов, органов государственной власти РФ и ее субъектов, то можно рассмотреть другие предложения Ассоциации юристов России.

Летом 2022 г. Председатель Ассоциации юристов России Сергей Степашин сообщил, что создана рабочая группа для подготовки базы нового суда по правам человека. «Мы планируем в течение года провести работу», — сказал Сергей Степашин. По его словам, сейчас есть три варианта площадок, на которых может быть открыт новый суд. Это БРИКС, СНГ или Евразийское экономическое сообщество. «С БРИКС, наверное, будет все сложнее, знаете, какое давление сейчас оказывает Америка на ту же Бразилию, на ту же Индию. Что касается ЕврАзЭС, то здесь есть варианты», — сказал Сергей Степашин.

По словам председателя АЮР, новая инстанция не будет политизированной. Она должна быть независимой от всех ее участников, включая и Россию. А главное, такой суд, как уверен Сергей Степашин, будет реально работать и защищать права человека [6].

Мы думаем, что с созданием международного суда стран БРИКС, СНГ или Евразийского экономического сообщества будут проблемы. Да, они в экономическом, политическом и в других показателях не сравнимы с Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС). Вот показатели стран ШОС: Шанхайская организация сотрудничества создана в 2011 г. в Шанхае Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. В 2017 г. к ним присоединились Индия и Пакистан, а в 2022 г. — Иран. Государствами-наблюдателями при ШОС выступают Монголия, Афганистан и Белоруссия. Заявки на этот статус также подали Бангладеш, Непал, Шри-Ланка, Камбоджа, Азербайджан и Армения. Среди государств — партнеров по диалогу Турция и Египет.

Только на государства — члены ШОС приходится 23% от общей площади Земли и 43% населения планеты. Суммарный внутренний валовой продукт (ВВП) стран организации в 2021 г. составил 23,5 трлн долларов. В 2021 г. по сравнению с 2020 г. ВВП стран ШОС увеличился на 7,8%, а их доля в мировом ВВП составила 24,5%.

На страны ШОС приходится 38% продукции мирового сельского хозяйства, 44% мировых запасов и 31,4% мировой добычи газа, 40% мировых запасов и 25% добычи нефти. Доля в мировом экспорте Шанхайской организации сотрудничества в 2021 г. — 17,6% (а в 2016 г. — было 15, 1%), доля в мировом импорте стран ШОС — 16,3% (в 2016 г. — 14,2%) [9]. Поэтому рабочей группе предлагаем рассмотреть вариант создания международного суда по правам человека на базе этой организации. Авторитет ШОС недавно был наглядно показан на их саммите в г. Самарканд Республики Узбекистан.

Литература

1. Обзор мнений ведущих экспертов о значении Конвенции // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2018. № 4. С. 13–31.
2. Овсепян Ж. И. Европейская конвенция по правам человека как часть правовой системы России // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2018. № 4. С. 331–333.
3. Куликов В. Рассудили дома // Российская газета. 2021. № 24. 5 февр.
4. Варакин М. Россия и ЕСПЧ: итоги. URL: <https://pravo.ru/story/240017> (дата обращения: 10.09.2023).
5. Замахина Т. Хартия не указ // Российская газета. 2023. № 36. 17 февр.
6. Куликов В. Защитим по-нашему // Российская газета. 2022. № 12. 6 июня.
7. Герейханова А. Дела особой важности // Российская газета. 2022. № 281. 13 дек.
8. Конституционное право зарубежных стран / под общей редакцией М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. Москва: Норма-Инфра, 1999. С. 333
9. Иванов Г. Чем «выстрелил» ШОС // Аргументы и факты. 2022. № 38. 21–27 сент. С. 2.

Статья опубликована в сборнике докладов участников всероссийской научно-практической конференции «Конституционные основы отраслевого нормотворчества: проблемы теории и практики». Якутск, 2023.

О ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПО СОЗДАНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО СУДЕБНОГО ОРГАНА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Как известно, наше законодательство установило правовую базу для применения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Еще в 1993 г. в Конституции РФ была заложена эта правовая база, где в части 4 статьи 15 Конституции РФ было закреплено положение, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Эти конституционные положения получили свое развитие в отдельных федеральных законах, в частности, в статье 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». После вступления России в Совет Европы на нашу стану стала распространяться юрисдикция Европейского суда по правам человека. 30 марта 1998 г. был принят Федеральный закон № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».

20-летию вступления в силу для Российской Федерации Конвенции о защите прав человека и основных свобод в 2018 г. был посвящен выпуск Российского ежегодника Европейской Конвенции по правам человека [10, с. 13–31]. На его страницах ведущие специалисты в области конституционного и международного права высказались о роли Европейской конвенции в деле защиты прав человека в России и тех проблемных вопросах, которые на протяжении 20 лет накопились во взаимоотношениях Европейского суда по правам человека и судов Российской Федерации. Вот некоторые из высказанных позиций.

А. И. Ковлер (судья Европейского Суда по правам человека в отставке, заведующий Центром зарубежного законодательства и сравнительного правоведения ИЗиСП)

Имея за плечами 13-летний опыт работы судьей Европейского Суда, могу засвидетельствовать, что у каждого судьи свой «образ» Конвенции и ее положений. Тем более увлекательным представляется сравнение этих «образов» по особым мнениям судей, а практически каждый из ныне действующих и прошлых судей «отметился» особым мнением по тому или иному делу.

За годы своего существования Суд вынес более 20 000 постановлений, в которых раскрывается суть Конвенции. Фактически на ее фоне происходит встреча двух великих правовых систем: писаного и прецедентного права. Таким образом, расшифровка содержания Конвенции и путешествие по прецедентному праву Европейского Суда — очень увлекательное занятие, сулящее немало открытий.

Важнейшей особенностью Конвенции было и остается то, что она впервые в истории человечества воплотила мечту, которую лелеяли еще Данте и Гуго Гроций, о создании международного Суда с обязательной юрисдикцией для принуждения государств к уважению прав человека как *homo universalis*, существа универсального, а не прикованного оковами гражданства к своему государству — идея, реализации которой долго сопротивлялись (и продолжают сопротивляться) «суверенисты» всех оттенков. Именно поэтому Конвенция была не великодушным даром государств своим гражданам, а результатом давления правозащитников на свои правительства — достаточно обратиться к истории подготовки и принятия Конвенции и восьми томам *Travaux preparatoires*.

В России у Конвенции трудная судьба: периоды увлечения ею сменялись периодами неприятия и даже отторжения. Но то, что она применялась в правовой системе России на протяжении 20 лет, позволяет надеяться на необратимость процесса интеграции ее положений в отечественное законодательство и правоприменительную практику.

Д. И. Дедов (судья Европейского Суда по правам человека от Российской Федерации)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод является важным достижением человеческой цивилизации. Она представляет собой новый этап в развитии правовой культуры. То есть это прежде всего культурный феномен. Как и все достижения культуры, этот феномен переживает взлеты и падения. К нему обращаются и от него отворачиваются.

Х. И. Гаджиев (судья Европейского Суда по правам человека в отставке, заведующий отделом судебной практики и правоприменения ИЗиСП)

Сколько бы времени не отделяло нас от дня принятия Конвенции, мы не перестаем с благодарностью восхищаться мудростью составителей ее текста. Всего несколько основных прав и свобод, им провозглашенных и охраняемых, но как они мудро избраны и

описаны, предлагая себя для динамичной интерпретации в исполнении Европейского Суда. Конвенция поддерживает в нас веру и любовь к свободе, надежду на восстановление нарушенного права, служит источником энергии для созидания и обновления.

А. Ю. Бушев (доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, судья *ad hoc* от Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека)

Мне посчастливилось принимать участие в качестве судьи *ad hoc* в нескольких заседаниях Европейского Суда по правам человека, окунуться в атмосферу работы Суда, начиная с «гардероба» (столовой, в которой вместе трапезничают и персонал, и судьи), кабинетов руководителей Суда и заканчивая восхитительной библиотекой, вобравшей в себя тематические фолианты со всего мира. Но главное, конечно же, что неминуемо притягивает, это люди: «кадры, как известно, решают все». Высококласным профессионалам, работающим в суде экспертам по различным правовым дисциплинам, доверено служение идее Конвенции по правам человека. Это не только удивительные специалисты, увлеченные своим делом, но и люди чрезвычайно интересные, с широким культурологическим кругозором. Разумеется, присутствуют и «человеческий фактор», взаимные симпатии, неформальные лидеры и многое другое, без чего работа такого сложного коллектива была бы уж слишком идеальной и поэтому, возможно, приторной. Роль Конвенции здесь объединяющая и примеряющая.

С текстом Конвенции я был знаком давно, она вызывала интерес еще в далекие студенческие годы — за много лет до присоединения к ней России. Этот интерес подогревался и тем, что идеи прав человека не только отражены в отечественной Конституции, но и поставлены ею «во главу угла» деятельности государства, они служат мерилем оценки эффективности публичной власти.

Однако не следует идеализировать ситуацию. Пресловутый «человеческий фактор» облекся в форму «судейского активизма», который подчас приводит к искажению по некоторым рассмотренным ЕСПЧ делам смысла и роли Конвенции как специфического источника международного права. Недаром Конституционный Суд России в ряде своих последних решений подчеркнул субсидиарный характер юрисдикции Европейского суда, активизировав споры о пределах вмешательства международных органов в национальную правоприменительную практику.

А. Х. Абашидзе (заведующий кафедрой международного права РУДН)

Конвенцию по правам человека в целом, а также в контексте участия в ней России на протяжении вот уже 20 лет необходимо оценивать в следующих измерениях:

1. Участие России в Конвенции способствует выполнению конституционных положений, предусмотренных в статьях 2, 15, 17, 46 Конституции Российской Федерации.

2. Участие России в Конвенции способствует совершенствованию судебной системы страны в части обеспечения обязательств по международным соглашениям о правах человека.

3. Постановления Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ по применению положений Конвенции и по конкретным решениям Европейского Суда указывают на заинтересованность России в дальнейшем участии в Конвенции и решении всех возникающих споров по пониманию и применению Конвенции в рамках правового поля.

Т. К. Андреева (доцент кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке)

Конвенция явилась тем маяком, ориентиром, который не позволял сбиться с пути, отступить от задуманного. И всякое положение в ней, особенно в п. 1 ст. 6 Конвенции (право на судебную защиту) воспринималось нами в качестве оправдания необходимости изменений, постулата, с которым соизмерялось каждое положение АПК РФ.

Более того, было поддержано наше настойчивое предложение включить названную конвенционную норму в текст АПК РФ. И посмотрите: оно и сейчас есть в АПК РФ (единственном из процессуальных кодексов) и рассматривается в качестве задачи судопроизводства в арбитражных судах. Это вселяет оптимизм и дает надежду на будущее!

Ж. И. Овсяпян (заведующая кафедрой государственного (конституционного) права юридического факультета Южного федерального университета)

Конвенция по правам человека является главным, институционально-конституирующим документом Совета Европы и имеет чрезвычайно важное значение для конституционного развития России, совершенствования российской судебно-правозащитной практики.

На основе ст. 46 и ряда других норм Конституция Российской Федерации признала юридическую силу решений ЕСПЧ, была сформирована богатая и разнообразная практика рассмотрения этим органом дел с участием Российской Федерации. Все это серьезнейшим образом сказалось на развитии российского законодательства в области прав человека, приведению его в соответствие с европейскими стандартами.

Я. С. Кожеуров (доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА))

Сейчас в нашей стране уже почти никто не отрицает, если не правотворческий (многих это слово все еще пугает), то, пользуясь метким выражением В. Д. Зорькина, «правооткрывательный» характер деятельности судов как таковых, особенно высших — яркий след оставил канувший в Лету ВАС РФ, не говоря уже о Конституционном Суде РФ, который создан именно «открывать» право. Мне кажется, что такое изменение подхода к роли суда и значению судебной практики внутри нашей страны во многом было предопределено присоединением России к Конвенции и, как следствие, приобщением к результатам взаимообогащения и конвергенции европейских правовых систем. Стратегически ЕСПЧ и Конституционный Суд РФ обречены на союзничество, в случае конфронтации со своими функциями в должной мере не справятся ни тот, ни другой.

С. А. Грачева (старший научный сотрудник отдела судебной практики и правоприменения ИЖиСП)

Конвенция по правам человека, несмотря на ее межгосударственное происхождение и природу, для отечественных юристов, особенно тех, которые чтят Конституцию России и регулируемые ею права и свободы, за 20-летний период действия стала столь же «родным» базовым правовым регулятором, как и собственный Основной закон.

Для большинства юристов конвенционная проблематика видится ключевой при рассмотрении вопросов определения правового положения личности в государстве, соотношения частных и публичных ценностей/интересов, гарантий основных прав и их ограничений, взаимодействия национального и международного права.

М. А. Никонов (адвокат)

Для меня как практикующего адвоката положения Конвенции и развивающей ее практики Европейского Суда — это прежде всего

дополнительные аргументы, усиливающие ходатайства, жалобы, выступления в российских судах. Такой подход не всегда находит понимание у судей и сотрудников правоохранительных органов, но есть надежда, что мои попытки и попытки моих коллег рано или поздно все-таки переведут «количество в качество», и Конвенция из утилитарного инструмента *ad hoc* станет катализатором глубинных правовых изменений в нашей стране, а конвенционные стандарты и гарантии будут задавать тон национальному правоприменению.

В. О. Нешатаева (доцент кафедры международного права Российского государственного университета правосудия, координатор программы HELP в России)

Европейская конвенция по правам человека является уникальным международно-правовым актом, который известен не только юристам-международникам, но и обычным гражданам.

Уникальность Конвенции в том, что положения, сформулированные в середине XX века, позволяют обеспечивать защиту не только классических прав человека, но и адаптировать ее требования к новым, развивающимся сферам законодательства, где требуется защита прав личности.

С момента ратификации Россией Конвенции о правах человека в 1998 г. количество обращений наших граждан в Европейский суд неуклонно возрастало. Так, в 2001 г. ЕСПЧ обратилось 2 490 заявителей, в 2002 г. — 4 716, в 2003 г. — 6 602, в 2004 г. — 7 855, в 2005 г. — 10 009, в 2006 г. — 19 000. В 2016 г. в Европейском Суде количество поступивших жалоб против России снизилось и составило 7 821, количество зарегистрированных жалоб также значительно уменьшилось, составив 5 591 [11, с. 331–333].

Тем не менее, согласно показателям работы Европейского Суда по жалобам в отношении России, тенденция последних 10 лет состоит в том, что, несмотря на значительное сокращение жалоб, Россия лидирует по количеству вынесенных против нее постановлений. В период с 2007 по 2011 г. наша страна была второй, а с 2012 г. стала лидером среди стран по количеству вынесенных против государства постановлений ЕСПЧ. В 2016 г. в отношении России были вынесены 228 постановлений (против 116 в 2015 г.). Это в разы превосходит показатели других стран, признающих юрисдикцию ЕСПЧ. Такая статистика привела к необходимости предусматривать в федеральном бюджете России отдельную статью на ежегодные компенсации, выплачиваемые гражданам по итогам решений

ЕСПЧ. Так, в 2015 г. общая сумма удовлетворенных против России жалоб составила 388 млн. руб.

Первое десятилетие вхождения России в сферу европейской судебной юрисдикции характеризовалось активным взаимодействием ЕСПЧ и российских судов по поводу внедрения общепризнанных принципов и норм международного права, развиваемых Конвенцией и практикой ее толкования ЕСПЧ. Особенно значимым стало направление совершенствования судебной системы и судопроизводства в России в соответствии с европейскими стандартами [11, с. 331–333].

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на необходимость учитывать положения Конвенции и права человека в их истолковании данным ЕСПЧ в практике российских судов. В своем Постановлении от 5 февраля 2007 г. высший орган судебного конституционного контроля подчеркнул и обязанность федерального законодателя опираться на Конвенцию о правах человека и практику ЕСПЧ при формировании отраслевого законодательства. К этим же выводам приходи и Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 10 декабря 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Показательна, отмечает А. С. Исполинов, динамика использования решений ЕСПЧ в решениях Конституционного Суда РФ. Если в 2000–2004 гг. ссылки на решения ЕСПЧ присутствовали в 15,9% постановлений Конституционного Суда РФ, то в 2005–2009 гг. эта цифра выросла до 39,1%, а в 2010–2014 гг. — до 41,2%. [5, с. 327]

Однако взаимоотношения ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ пережили и период споров и расхождений. Наиболее серьезные из них связаны с тремя делами 2010–2013 гг., имевшими широкий резонанс и повлиявшими на дальнейшее развитие законодательства: дело «Константин Маркин против Российской Федерации», дело «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» и дело «ОАО «Нефтяная компания Юкос» против Российской Федерации». В отношении последнего дела в России многими специалистами были высказаны мнения о его высокой политической составляющей. [11, с. 344]

В первой половине 2022 г. в связи с началом специальной военной операции произошел выход России из Совета Европы, что повлекло за собой и отказ от признания юрисдикции ЕСПЧ [1].

К этому моменту у многих российских юристов накопилось достаточно большое количество вопросов к Европейскому суду. В частности, высказывалось мнение о политической мотивированности многих его решений. Как отметил Сергей Степашин, жители Донбасса многократно обращались в ЕСПЧ с жалобами на нарушение украинскими властями их базовых прав, гарантированных Конвенцией о правах человека, однако столкнулись с полнейшим безразличием. [9]

После выхода России из Конвенции о правах человека и отказа от ЕСПЧ, возник резонный вопрос — куда теперь жаловаться? По мнению сенатора РФ Андрея Клишаса эту нишу должен занять Конституционный Суд России. Как отмечает адвокат Дмитрий Казаков, логично было бы упростить процедуру обращения граждан в Конституционный Суд, расширив его правозащитный потенциал и превратив в окончательную инстанцию по защите прав человека [1].

Поддерживая идею Дмитрия Казакова об упрощении и расширении доступа граждан к правосудию в Конституционном Суде, я хотел бы напомнить, что недавно у нас в стране произошло обратное, особенно в расширении доступа граждан к конституционному правосудию. С 1 января 2023 г. в России перестают действовать конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации, их меняют на конституционные советы при законодательных органах власти субъектов. Количество судей в Конституционном Суде РФ с 19 сократили до 11, почти в 2 раза. За годы своей деятельности Конституционный суд РФ вынес более 500 постановлений, из них более 2/3 — по защите конституционных прав граждан России по их обращениям. По Конституции РФ 1993 г. состав Конституционного Суда РФ состоял из 19 судей, работали двумя палатами, в одной палате — 10 судей, в другой — 9. Основная масса решений была принята двумя палатами, как мы помним, палаты были упразднены в 2010 г., далее дела стали рассматривать всем составом из 19 судей. Так было до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г., теперь состав суда состоит из 11 судей.

В соответствии с ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г. (ст. 79) решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию. Ряд известных ученых считают, что наличие нескольких инстанций в рамках судебной системы призвано обеспечить такое ее строение, которое в наибольшей степени гарантирует суды от ошибок, позволит более

тщательно анализировать как юридическую, так и фактическую стороны дела. Без такой многоступенчатой системы невозможно обеспечить реализацию права граждан на обжалование судебных решений, что не согласуется с положениями большинства международных конвенций и пактов. [6, с. 333]

В связи с этим у нас возникает идея, не вернуть ли обратно деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, но уже в новом качестве: во-первых — вернуть их в список судебной системы (ст. 118 Конституции РФ), поправками в Конституцию 2020 г. они были исключены из этого списка, во-вторых — создать эти суды во всех субъектах РФ (ранее они были только в 18 субъектах РФ), в-третьих — создание и назначение судей оставить за субъектами РФ, но в обязательном порядке (ранее они были на усмотрение субъектов РФ), а финансирование передать федеральным органам власти (как мировых судей в настоящее время), в-четвертых — для них создать в Конституционном Суде РФ апелляционные составы из трех судей (их может быть несколько). Кроме того, необходимо создать несколько составов из трех судей Конституционного Суда РФ для рассмотрения обращений граждан и запросов органов власти как суда первой инстанции, затем создать в Конституционном Суде РФ одну или две апелляционные и кассационные палаты в составе семи или девяти судей. В конце создать большую палату или Пленум Конституционного Суда РФ, как принято в судах общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ. Тогда никакой необходимости в создании международного суда не будет. Возникает вопрос об увеличении состава судей в Конституционном Суде РФ, но я думаю, что этот вопрос можно решить, ведь поправками к Конституции РФ в 2020 г. увеличили же количество сенаторов до 200, добавив дополнительно 30 штатных единиц сенаторов.

Если это наше предложение не получит поддержки общественных органов России (Совета по правам человека при Президенте РФ и др.), высших судебных органов, органов государственной власти РФ и ее субъектов, то можно рассмотреть другие предложения Ассоциации юристов России.

Летом 2022 г. Председатель Ассоциации юристов России Сергей Степашин сообщил, что создана рабочая группа для подготовки базы нового суда по правам человека. По его словам, новый судебный орган может функционировать на базе одного из трех уже суще-

ствующих международных объединений — БРИКС, СНГ или Евразийское экономическое сообщество. Как считает председатель Ассоциации юристов России, такой суд должен быть свободен от всякой политической ангажированности и независим от всех стран участников объединения. [9]

Мы думаем, что с созданием международного суда стран БРИКС, СНГ или Евразийского экономического сообщества будут проблемы. Да, они в экономическом, политическом и в других показателях не сравнимы с Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС). Вот показатели стран ШОС: Шанхайская организация сотрудничества создана в 2011 г. в Шанхае Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. В 2017 г. к ним присоединились Индия и Пакистан, а в 2022 г. — Иран. Государствами-наблюдателями при ШОС выступают Монголия, Афганистан и Белоруссия. Заявки на этот статус также подали Бангладеш, Непал, Шри-Ланка, Камбоджа, Азербайджан и Армения. Среди государств — партнеров по диалогу Турция и Египет.

Только на государства — члены ШОС приходится 23% от общей площади Земли и 43% населения планеты. Суммарный внутренний валовой продукт (ВВП) стран организации в 2021 г. составил 23,5 трлн долларов. В 2021 г. по сравнению с 2020 г. ВВП стран ШОС увеличился на 7,8%, а их доля в мировом ВВП составила 24,5%.

На страны ШОС приходится 38% продукции мирового сельского хозяйства, 44% мировых запасов и 31,4% мировой добычи газа, 40% мировых запасов и 25% добычи нефти. Доля в мировом экспорте Шанхайской организации сотрудничества в 2021 г. — 17,6% (а в 2016 г. было 15,1%), доля в мировом импорте стран ШОС — 16,3% (в 2016 г. — 14,2%) [4, с. 2]. Поэтому рабочей группе предлагаем рассмотреть вариант создания международного суда по правам человека на базе этой организации. Авторитет ШОС недавно был наглядно показан на их саммите в г. Самарканд Республики Узбекистан.

Литература

1. Вараксин М. Россия и ЕСПЧ: итоги. URL: <https://pravo.ru/story/240017> (дата обращения: 10.09.2022).
2. Замахина Т. Вердикт вне политики. 2022. № 107. 19 мая.

3. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Москва: НОРМА, 2008. С. 474–475.

4. Иванов Г. Чем «выстрелил» ШОС // Аргументы и факты. 2022. № 38. 21–27 сент. С. 2.

5. Исполинов А. С. Диалектика взаимодействия конституционного и международного правосудия на примере Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2018. № 4. С. 327–328.

6. Конституционное право зарубежных стран / под общей редакцией М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. Москва: Норма-Инфра, 1999. С. 333.

7. Куликов В. Рассудим по-нашему // Российская газета. 2014. 11 февр.

8. Куликов В. Рассудили дома // Российская газета. 2021. № 24. 5 февр..

9. Куликов В. Защитим по-нашему // Российская газета. 2022. № 12. 6 июня.

10. Обзор мнений ведущих экспертов о значении Конвенции // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2018. № 4. С. 13–31.

11. Овсепян Ж. И. Европейская конвенция по правам человека как часть правовой системы России // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2018. № 4. С. 331–333.

Статья опубликована в журнале «Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция». Улан-Удэ, 2024. № 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОСЛАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ «О СОСТОЯНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ»

Конституционный Суд Республики Бурятия осуществляет конституционный контроль за соблюдением Конституции Республики Бурятия, законности, прав и свобод человека и гражданина, принципов демократии, правового, социального государства и разделения властей.

Оценивая состояние конституционной законности в Республике Бурятия в период с 2006 по 2010 г., Конституционный Суд Республики Бурятия основывает свои выводы на вынесенных судебных решениях, анализе обращений граждан, в принятии которых отказано либо производство по которым прекращено, положениях Конституции Республики Бурятия, действующего законодательства и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека.

Деятельность Конституционного Суда Республики Бурятия за обозначенный выше период времени осуществлялась в соответствии со статьями 99, 100 Конституции Республики Бурятия, Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия».

Конституцией Республики Бурятия предоставлено право обращения в Конституционный Суд Республики Бурятия Президенту Республики Бурятия, Народному Хуралу Республики Бурятия, депутатам Народного Хурала Республики Бурятия, Правительству Республики Бурятия и членам Правительства Республики Бурятия, прокурору Республики Бурятия, органам местного самоуправления в Республике Бурятия, общественным объединениям и гражданам. Анализ обращений, поступивших в Конституционный Суд Республики Бурятия, свидетельствует о возрастающей активности граждан в защите своих прав в Конституционном Суде Республики Бурятия. Наибольшая часть обращений (114 из поступивших 121 (94%)) поступила именно от граждан, что свидетельствует о повышении их правовой культуры и правосознания.

Одной из основ конституционного строя республики является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина согласно

общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Бурятия. Все это согласуется с важнейшим признаком демократического государства, который нашел свое закрепление в статье 2 Конституции Республики Бурятия, которая устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

Поэтому одним из основных полномочий Конституционного Суда Республики Бурятия является проверка конституционности нормативных правовых актов, принятых как органами государственной власти республики, так и органами местного самоуправления в Республике Бурятия. Данная проверка может осуществляться по жалобам граждан, считающих, что нарушены их конституционные права и свободы, а также по запросам судов.

Результаты изучения поступивших обращений свидетельствуют о том, что в некоторых случаях граждане оспаривают действия (бездействие) должностных лиц органов государственной власти, требуют проверки решений (постановлений), вынесенных судами общей юрисдикции, либо ставят вопрос о проверке соответствия федерального закона Конституции Российской Федерации. Разрешение указанных вопросов не подведомственно Конституционному Суду Республики Бурятия и влечет отказ в принятии обращения.

Обращения, признанные соответствующими требованиям Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия», после предварительного изучения судьями рассмотрены Конституционным Судом Республики Бурятия. Проверке на соответствие Конституции Республики Бурятия подверглись отдельные положения следующих нормативных правовых актов Республики Бурятия и органов местного самоуправления:

1) Закона Республики Бурятия от 19 апреля 1995 г. № 113-1 «О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия» (определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 23 октября 2006 г.);

2) Закона Республики Бурятия от 24 февраля 2004 г. № 637-III «О передаче объектов государственной собственности Республики Бурятия в иную государственную или муниципальную собственность и приеме объектов иной государственной или муниципальной собственности в государственную собственность Республики Бурятия»

тия или собственность муниципальных образований в Республике Бурятия» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 14 декабря 2006 г.);

3) постановления Правительства Республики Бурятия от 18 июля 2006 г. № 220 «О региональном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг в Республике Бурятия» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 26 октября 2007 г.);

4) Закона Республики Бурятия от 5 мая 2005 г. № 1145-III «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 6 июня 2008 г.);

5) решения Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 1 сентября 2005 г. № 251-31 «О Положении “О размещении временных построек (металлических гаражей) на территории г. Улан-Удэ”» (определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 1 июля 2008 г.);

6) постановления Правительства Республики Бурятия от 19 марта 2007 г. № 79 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Бурятия от 9 ноября 2006 г. № 359 “О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в форме денежных выплат”» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 17 сентября 2008 г.);

7) Закона Республики Бурятия от 29 сентября 2001 г. № 808-II «О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 ноября 2008 г.);

8) Указа Президента Республики Бурятия от 15 января 2003 г. № 13 «О реализации Закона Республики Бурятия “О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия”» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 ноября 2008 г., определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 16 декабря 2010 г.);

9) приказа Республиканской службы по тарифам Республики Бурятия от 25 октября 2007 г. № 2/86 «О тарифах на тепловую энергию для потребителей ОАО «ТГК-14» в г. Улан-Удэ на 2008 г.»

(определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 26 ноября 2008 г.);

10) Устава муниципального образования «Окинский район» в Республике Бурятия и Регламента Совета депутатов муниципального образования «Окинский район» в Республике Бурятия, утвержденного решением I сессии Окинского районного Совета депутатов III созыва № 1 от 19 декабря 2003 г. (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 18 июня 2009 г.);

11) приказа Министра образования и науки Республики Бурятия от 27 марта 2009 г. № 321 «Об утверждении Положения о проведении республиканского фестиваля «Студенческая весна — 2009» среди вузов, посвященного Году молодежи в Российской Федерации» (определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 5 октября 2009 г.);

12) решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» в Республике Бурятия от 28 ноября 2008 г. № 99 «Об отмене решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» от 7 сентября 2007 г. № 345» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 3 декабря 2009 г.);

13) Закона Республики Бурятия от 4 апреля 2000 г. № 360-II «Об общем количестве судебных участков и числе мировых судей в Республике Бурятия» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 16 февраля 2010 г.);

14) Закона Республики Бурятия от 27 мая 2002 г. № 1046-II «О порядке назначения и досрочном прекращении полномочий представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Бурятия» (определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 4 июня 2010 г.);

15) постановления Правительства Республики Бурятия от 4 февраля 2005 г. № 36 «О порядке предоставления мер социальной поддержки реабилитированным лицам, лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и учета, обеспечения жилыми помещениями реабилитированных лиц, членов их семей и других родственников, проживавших совместно с репрессированными лицами до применения к ним репрессий, утративших жилые помещения в связи с репрессиями» (определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 8 июля 2010 г.);

16) Закона Республики Бурятия от 4 мая 2006 г. № 1639-III «Об определении порядка и формы предоставления жилых помещений отдельным категориям граждан, имеющим право на обеспечение жильем за счет федерального бюджета в соответствии с федеральными законами “О ветеранах” и “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 25 августа 2010 г.);

17) постановления Правительства Республики Бурятия от 22 мая 2006 г. № 138 «Об утверждении Порядка предоставления единовременных денежных выплат и жилищных субсидий на приобретение или строительство жилья ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов» (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 25 августа 2010 г.);

18) Закона Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-III «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия» (определение Конституционного Суда Республики Бурятия от 26 августа 2010 г.);

19) Закона Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. № 899-III «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Республики Бурятия по реализации Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации” и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее — Закон Республики Бурятия № 899-III) (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 31 декабря 2010 г.);

20) Положения о порядке назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 17 декабря 2004 г. № 276 (постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 31 декабря 2010 г.).

О состоянии конституционной законности в Республике Бурятия на основании рассмотренных дел

Частью 1 статьи 44 Конституции Республики Бурятия предусмотрено, что каждому гарантируется судебная защита

его прав и свобод. Право на судебную защиту — это элемент конституционно-правового статуса личности, определяющий принципы взаимоотношений человека, общества и государства. Конституционная обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина состоит в создании условий для их реализации и защиты. В Республике Бурятия предусмотрен реальный механизм такой защиты — через Конституционный Суд Республики Бурятия, который устраняя несоответствующие Конституции Республики Бурятия правовые акты из системы правовых актов республики, восстанавливает справедливость в отношении граждан, конституционные права и свободы которых нарушены. В ходе рассмотрения дела Конституционный Суд Республики Бурятия, избегая исследования и оценки фактических обстоятельств, решает исключительно вопросы права. Правовая позиция Конституционного Суда Республики Бурятия, выраженная в том или ином постановлении, распространяется не только на участников дела, но и на неограниченный круг лиц, права и обязанности которых затрагиваются оспариваемым актом. В этом заключается значимость решений Конституционного Суда Республики Бурятия, поскольку именно Конституция Республики Бурятия является первоосновой нормативных правовых актов, издаваемых в республике, главным объединяющим источником, имеющим обязательное, нормативно-властное начало.

Жалобы граждан на нарушение их прав и свобод достаточно разнообразны по предмету оспаривания. Вместе с тем вынесенные Конституционным Судом Республики Бурятия постановления в большинстве своем (66% от общего количества) касаются социальных прав граждан: пенсионного обеспечения, предоставления жилья, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, обеспечения ежемесячным пособием на ребенка и др.

Уменьшение социального разрыва, устранение несправедливости и нарушений принципа равенства — это единая задача для всей публичной власти, в том числе для конституционного правосудия присущими ему инструментами судебной защиты прав граждан.

Конституционно-правовое истолкование положений о социальном государстве, о юридическом равенстве и справедливости в регулировании, обеспечении и защите социальных прав, анализ правовых позиций, выработанных Конституционным Судом Российской Федерации, изучение международной практики, в частности

решений Европейского Суда по правам человека, позволяет Конституционному Суду Республики Бурятия в своих решениях выразить правовые позиции с тем, чтобы не допускались необоснованные отказы в предоставлении мер социальной поддержки и, в то же время, учитывались экономические и финансовые возможности республики и муниципальных образований.

Конституционные принципы и нормы, являющиеся основой регулирования социальных прав, предполагают, что законодательство в этой сфере должно быть стабильным, справедливым, равным для одинаковой категории лиц, предсказуемым и не должно устанавливаться и изменяться произвольно. На это неоднократно указывалось в решениях Конституционного Суда Республики Бурятия.

В процессе перехода на новую систему социальной защиты граждан, основанную на разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» были внесены изменения во многие нормативные правовые акты Республики Бурятия. Из системного анализа нормативных правовых актов Республики Бурятия, конституционность которых оспаривалась, следует, что условия перехода к новой системе социального обеспечения (статья 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) в республике в целом соблюдены. Вместе с тем Конституционный Суд Республики Бурятия в постановлении от 17 сентября 2008 г. «По делу о проверке конституционности пункта 1 постановления Правительства Республики Бурятия от 19 марта 2007 г. № 79 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Бурятия» от 9 ноября 2006 г. № 359 «О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в форме денежных выплат» в связи с жалобой гражданина В. П. Давыдова» указал, что проверка доста-

точности и обоснованности установленных в субъекте Российской Федерации мер социальной поддержки, их эквивалентности тому объему льгот, которые предоставлялись отдельным категориям граждан до 1 января 2005 г., относится к прерогативе судов общей юрисдикции.

Следует отметить, что распространенной является практика включения в нормативные правовые акты Республики Бурятия правовых норм и положений, содержащихся в федеральных законах. В Законе Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. № 899-III «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Республики Бурятия по реализации Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», пункте 4.2 Положения о порядке назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 17 декабря 2004 г. № 276 «О предоставлении ежемесячного пособия на ребенка», установлены те же сроки назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, что и ранее были предусмотрены в федеральном законе.

В соответствии с частью 3 статьи 33 Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» Конституционный Суд Республики Бурятия, проверяя конституционность закона, иного нормативного правового акта, имеет в виду как буквальный его смысл, так и смысл, придаваемый ему официальными и другими обязательными актами толкования, а равно сложившейся практикой его применения.

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно указывалось, что общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопре-

деленность правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства закона (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и др.).

Конституционный Суд Республики Бурятия при рассмотрении жалоб граждан неоднократно усматривал в нормативных правовых актах неопределенность правовых норм. Например, в связи с рассмотрением жалобы граждан В. Б. Батуева и Е. Б. Батуевой по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия части 3 статьи 4 Закона Республики Бурятия «Об определении порядка и формы предоставления жилых помещений отдельным категориям граждан, имеющим право на обеспечение жильем за счет федерального бюджета в соответствии с федеральными законами “О ветеранах” и “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”» (далее — Закон Республики Бурятия) и подпункта 2.1 пункта 2 Порядка предоставления единовременных денежных выплат и жилищных субсидий на приобретение или строительство жилья ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 22 мая 2006 г. № 138. В постановлении Конституционного Суда Республики Бурятия указано, что установление в Законе Республики Бурятия одного принципа установления очередности граждан (исходя из времени принятия их на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий) и делегирование Правительству Республики Бурятия полномочий по установлению порядка предоставления инвалидам мер социальной поддержки по обеспечению жильем (принципа формирования списков граждан на предоставление жилищных субсидий) повлекло неопределенность в понимании, толковании и невозможность одновременного применения взаимосвязанных положений оспариваемых нормативных правовых актов Республики Бурятия. Было установлено, что неясность и неопределенность, содержащаяся в формулировке части 3 статьи 4 Закона Республики Бурятия, дает возможность на практике изменять очередность граждан, включенных в список на предоставление жилищных субсидий.

Конституционным Судом Республики Бурятия по делу о проверке конституционности пункта «г» части 1 статьи 1 Закона Рес-

публики Бурятия от 29 сентября 2001 г. № 808-II «О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия» и пункта 2 Указа Президента Республики Бурятия от 15 января 2003 г. № 13 «О реализации Закона Республики Бурятия “О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия”» в связи с жалобами ряда граждан было установлено, что в республике отсутствует единообразная практика реализации данного Закона Республики Бурятия, нарушен конституционный принцип равенства граждан.

Республика Бурятия, устанавливая при отсутствии федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, условия назначения лицам, замещавшим должности в органах государственной власти Республики Бурятия и должности в органах местного самоуправления в Республике Бурятия, доплаты к трудовой пенсии, предоставляемой за счет средств бюджета республики, вправе определять, замещение каких должностей дает право на получение такой доплаты, в том числе исходя из своих финансовых возможностей. Конституционный Суд Республики Бурятия указал на необходимость соблюдения законодателем принципов равенства и социальной справедливости при введении дополнительного пенсионного обеспечения лиц, выполнявших сходные функции.

Следуя конституционному принципу разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, не допуская вмешательства судебной власти в прерогативу законодателя (часть 1 статьи 5 Конституции Республики Бурятия), определением Конституционного Суда Республики Бурятия от 16 декабря 2010 г. прекращено производство по делу в связи с жалобой гражданина Э. И. Барлукова, позиция которого заключалась в необходимости включения должности инструктора организационного отдела Бурятского Совета профсоюзов и ответственного секретаря комиссии по делам несовершеннолетних Управления делами Совета Министров Бурятской АССР в Перечень должностей в органах государственной власти и управления Бурят-Монгольской Автономной Советской Социалистической Республики, БурАССР, БурССР, Республики Бурятия, а также в органах КПСС до 14 марта 1990 г., для установления ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим указанные должности.

В процессе дальнейшего правового регулирования вопросов пенсионного обеспечения граждан необходимо, чтобы в этой сфере неукоснительно соблюдался принцип равенства. Введение не имеющих объективного и разумного оправдания различий в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, противоречит этому конституционному принципу. Кроме того, произвольный отказ от ранее принятых на себя обязательств также нарушает конституционные права граждан. Так, по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» в Республике Бурятия от 28 ноября 2008 г. № 99 «Об отмене решения Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» от 7 сентября 2007 г. № 345» в связи с жалобой гражданина В. Д. Галсанова было установлено, что Положение «Об основных гарантиях деятельности депутата районного Совета, работающего на постоянной основе», утвержденное решением Совета депутатов муниципального образования «Иволгинский район» в Республике Бурятия от 7 сентября 2007 г. № 345, предусматривало дополнительное социальное обеспечение для депутата представительного органа местного самоуправления, работавшего на постоянной (оплачиваемой) основе, достигшего пенсионного возраста, после освобождения от должности. В дальнейшем Положение было признано утратившим силу в целях «эффективного управления и распоряжения средствами местного бюджета». Изучив федеральное и республиканское законодательство, регулирующее пенсионное обеспечение депутатов представительных органов разных уровней, практику Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, ссылаясь на Европейскую хартию местного самоуправления (от 15 октября 1985 г.), Конституционный Суд Республики Бурятия признал не соответствующим Конституции Республики Бурятия нормативный правовой акт органа местного самоуправления, произвольно отменяющий ранее установленную доплату к пенсии.

Обращения граждан, поступившие в Конституционный Суд Республики Бурятия, свидетельствуют о многообразии проблем, с которыми сталкиваются жители нашей республики. Обращает на себя внимание проблема государственной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия. Так, 19 июля 2010 г. в Конституционный Суд Республики Бурятия поступило обращение гражданина В. В. Кобринина, в котором заявителем поставлен вопрос о проверке

соответствия Закона Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-III «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия» Указу Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», устанавливающему право многодетной семьи на скидку в размере не ниже 30 процентов установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией.

7 октября 2010 г. в Конституционный Суд Республики Бурятия поступило обращение гражданина А. А. Сазонова из города Кяхты, в котором указывалось, что льготы по оплате коммунальных услуг, предусмотренные вышеназванным Указом Президента Российской Федерации, не предоставляются в Республике Бурятия.

Учитывая, что к компетенции Конституционного Суда Республики Бурятия не отнесено полномочие по проверке соответствия закона Республики Бурятия указам Президента Российской Федерации, в принятии жалоб от граждан В. В. Кобрина, А. А. Сазонова отказано.

В ходе подготовки дела к рассмотрению было установлено, что в пункте 3 вышеназванного Указа Президента Российской Федерации предоставление указанной гарантии сформулировано в форме поручения органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Министерству финансов Российской Федерации совместно с Министерством социальной защиты населения Российской Федерации поручено разработать порядок и условия возмещения расходов на осуществление мер. Однако такой порядок до настоящего времени не разработан.

Закон Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-III «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Бурятия» не регулирует вопросы предоставления льгот по оплате коммунальных услуг. В силу этого жилищно-коммунальные службы и управляющие компании города Улан-Удэ и других населенных пунктов льготу многодетным семьям не предоставляют. Конституционным Судом Республики Бурятия в связи с обращениями граждан по данному вопросу и в целях подготовки дела к рассмотрению были направлены запросы в Народный Хурал Республики Бурятия, в Министерство социальной защиты населения Республики Бурятия и в Управление Федерального казначейства по Республике Бурятия.

Органы государственной власти республики в своих ответах сообщили, что данная мера социальной поддержки не предусмотрена

законом Республики Бурятия в связи с дефицитом республиканского бюджета, Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» не устанавливает расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем судебная практика арбитражных судов, в частности Арбитражного суда Республики Бурятия, содержит примеры взыскания с казны Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в пользу поставщиков коммунальных услуг расходов, связанных с предоставлением указанных выше льгот многодетным семьям. В целом законодательная и правоприменительная практика ряда регионов Российской Федерации идет по пути предоставления многодетным семьям вышеуказанных льгот.

Так, в Ульяновской, Нижегородской, Архангельской областях и ряде других регионов Российской Федерации законодательно подтверждено право многодетных семей на льготу по оплате коммунальных услуг. В тех регионах, где законом или иным нормативным правовым актом льгота не предусмотрена, судебные органы право многодетной семьи на скидку при оплате за коммунальные услуги считают установленной указом Президента Российской Федерации, то есть нормативным актом федерального уровня. Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 18 постановления от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при недостаточности выделенных из федерального бюджета средств, взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Обращения граждан в Конституционный Суд Республики Бурятия свидетельствуют об актуальности в Республике Бурятия вопроса о реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», предусматривающего право многодетной семьи на скидку в размере не ниже 30 процентов установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией. Необходимость принятия мер со стороны органов законодательной, исполнительной властей и органов местного самоуправления по данному вопросу возникает, в том числе в связи с поставленной в По-

слании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. задачей социальной поддержки многодетных семей.

Конституционный Суд Республики Бурятия излагает свои правовые позиции, основанные на всестороннем изучении предмета разбирательства, конституционных норм и принципов, которые должны учитываться законодателем и правоприменителем в дальнейшем правовом регулировании. Так, по жалобе В. Д. Галсанова, принимая во внимание действующие нормы международного права, практику Европейского Суда по правам человека, Конституционным Судом Республики Бурятия было указано, что муниципальное образование при внесении изменений в правовое регулирование должно было руководствоваться принципами социальной справедливости, равенства, соблюсти баланс интересов граждан и публичных интересов муниципального образования «Иволгинский район» в Республике Бурятия, принять во внимание социально-экономическое положение и возможности доходной части бюджета района. При этом не исключается право представительного органа муниципального образования изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячных доплат к пенсии.

По делу Р. Ж. Таряшинова, проверяя конституционность установленных Законом Республики Бурятия № 899-III сроков назначения ежемесячного пособия на ребенка, соблюдая установленный Конституцией Республики Бурятия принцип разделения властей, Конституционный Суд Республики Бурятия указал, что законодатель вправе в процессе дальнейшего совершенствования правового регулирования изменить предусмотренные статьей 12 Закона Республики Бурятия № 899-III сроки назначения ежемесячного пособия на ребенка с тем, чтобы гарантировать нуждающимся гражданам назначение пособия за пределами установленного шестимесячного срока в случае наличия уважительных причин его пропуска, также исходя из имеющихся у республики финансовых и иных ресурсов.

По делу граждан В. Б. Батуева и Е. Б. Батуевой Конституционным Судом Республики Бурятия было обращено внимание законодателя на то, что предназначением жилищных субсидий является их использование гражданами при приобретении жилья или при долевом строительстве (часть 6 статьи 4 Закона Республики Бурятия), одновременное получение субсидий инвалидом, вставшим на учет

до 1 января 2005 г., и членами его семьи, имеющими статус инвалида, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий также до 1 января 2005 г., будет способствовать достижению провозглашенных Конституцией Республики Бурятия социальных целей. Использование тех или иных механизмов правового регулирования по оказанию государственной поддержки семье является прерогативой законодателя Республики Бурятия, исходя из его компетенции, вытекающей из полномочий Республики Бурятия в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, пунктом «ж» статьи 62 Конституции Республики Бурятия.

Исполнение решений Конституционного Суда Республики Бурятия

Европейский Суд по правам человека, ссылаясь на пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, неоднократно указывал, что исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть справедливого правосудия, — в противном случае, если в национальной правовой системе допускается, что окончательное, обязательное судебное решение может оставаться неисполненным, «право на суд» становится иллюзорным (постановления от 19 марта 1997 г. по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции» и от 24 июля 2003 г. по делу «Рябых против России»).

Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается, в том числе признанием обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу (статья 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»). Важной составляющей оценки конституционной законности в республике является исполнение решений Конституционного Суда Республики Бурятия. Акты Конституционного Суда Республики Бурятия имеют те же свойства, что и решения Конституционного Суда Российской Федерации: им присущи обязательность, окончательность, непосредственность действия. Обязательность решений Конституционного Суда Республики Бурятия предусмотрена и Законом Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» (статья 8).

Все решения Конституционного Суда Республики Бурятия, принятые в соответствии с Законом Республики Бурятия «О Конститу-

ционном Суде Республики Бурятия», исполняются соответствующими органами и должностными лицами, нарушенные конституционные права и законные интересы заявителей восстанавливаются. Полагаем, что безусловное исполнение вынесенных Конституционным Судом Республики Бурятия решений способствует восстановлению конституционной законности, исправляет дефекты проверенного нормативного правового акта, исключает нарушение конституционных прав граждан в дальнейшей правоприменительной деятельности.

Реализация принципа гласности в деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия

С целью соблюдения одного из основных принципов деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия — принципа гласности, который обеспечивается информированностью граждан, общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления в республике о деятельности суда по осуществлению правосудия, в соответствии с частью 1 статьи 65 Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» были опубликованы все вынесенные Конституционным Судом Республики Бурятия постановления в газете «Бурятия», сборнике «Собрание законодательства Республики Бурятия», дайджестах оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации», выпускаемых Аппаратом по обеспечению деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, а также в «Вестнике Конституционного Суда Республики Бурятия».

Решения Конституционного Суда Республики Бурятия провозглашаются в полном объеме в открытом заседании Конституционного Суда Республики Бурятия немедленно после их подписания.

Заседания Конституционного Суда Республики Бурятия были открытыми, представителям средств массовой информации и гражданам был обеспечен свободный доступ.

С 1 июля 2010 г. в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» запущен в работу официальный сайт Конституционного Суда Республики Бурятия. Создание официального сайта Конституционного Суда Республики Бурятия направлено на достижение высокого уровня гласно-

сти, прозрачности правосудия, укрепления связи Конституционного Суда Республики Бурятия с населением и повышение его доверия к суду. Динамика посещений сайта свидетельствует о его востребованности пользователями информации (за 6 месяцев 2010 г. — 10804 посещения). Конституционным Судом Республики Бурятия на сайте размещается весь объем информации, предусмотренный федеральным и республиканским законодательством. В сентябре 2010 г. Комиссией Контрольного департамента Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе проведена проверка состояния дел в области обеспечения доступа к информации о деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия, работа по выполнению требований вышеназванного Федерального закона признана удовлетворительной.

С 2008 г. выпускается периодическое издание «Вестник Конституционного Суда Республики Бурятия». В «Вестнике» публикуются решения Конституционного Суда Республики Бурятия, материалы, связанные с его деятельностью, научные труды в сфере конституционного (уставного) судопроизводства.

В течение 2006–2010 гг. судьи Конституционного Суда Республики Бурятия в рамках взаимодействия и обмена опытом с Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами других субъектов Российской Федерации, другими органами государственной власти приняли участие и выступили с докладами на 20 международных и всероссийских научно-практических конференциях по конституционно-правовой тематике.

Научно-практическая деятельность, связанная с изучением различных проблем конституционного права, вопросов применения действующего законодательства и способов их разрешения, безусловно, положительно влияет на профессиональный уровень судей и качество вынесенных решений, позволяя использовать приобретенные знания и опыт в процессе осуществления конституционного правосудия. За период с 2006 по 2010 г. подготовлено и опубликовано свыше 60 научных работ в российских и международных изданиях.

Конституционный Суд Республики Бурятия, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства, в соответствии с пунктом 4 статьи 18 Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Рес-

публики Бурятия» направляет Народному Хуралу Республики Бурятия настоящее Послание о состоянии конституционной законности в Республике Бурятия в период 2006–2010 гг. Выражаем надежду, что оно будет полезным в законотворческой деятельности депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления в Республике Бурятия.

Вестник Конституционного Суда Республики Бурятия. 2012. № 5.

Научное издание

«КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
ВОСТРЕБОВАН ВРЕМЕНЕМ...»

Избранные статьи профессора К. А. Будаева

Редактор *К. А. Будаев*
Дизайн обложки *Б. Ч. Карпушкеевой*
Компьютерная верстка *Ж. В. Галсановой*

Свидетельство государственной регистрации № 2670
от 11 августа 2017 г.

Подписано в печать 29.11.24. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 37,67. Уч.-изд. л. 33,92. Тираж 500. Заказ 144.

Издательство Бурятского госуниверситета им. Д. Банзарова
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
gio@bsu.ru

Отпечатано и переплетные работы выполнены
в типографии Издательства БГУ
670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 3а