

К 20 - ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СТАТУС. ПРОБЛЕМЫ. ПЕРСПЕКТИВЫ.

Масштабные преобразования в стране, стремление строить правовое, гражданское общество в федеративном государстве, покончить с правовым нигилизмом явились первопричинами появления в субъектах Федерации конституционных (уставных) судов.

Кабардино-Балкарская Республика одной из первых в Российской Федерации¹ создала специализированный орган судебного конституционного контроля - Конституционный Суд. *Создание в Республике органа, первоочередной задачей которого является обеспечение верховенства Конституции, реальное разделение властей, обоснованное и неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина, свидетельствовало не только о принятии принципа разделения властей, но и о последовательном его осуществлении и создании необходимых юридических гарантий последнего.*

Эта идея явилась восприятием идей европейских ценностей о теории государственной власти, что говорит о высоком уровне понимания органами государственной власти Кабардино-Балкарии современных реалий государственного строительства.

Конституционный Суд – важный атрибут государственной власти в субъекте Российской Федерации, характеризующий его как развитый в правовом отношении регион, способный самостоятельно решать возникающие конституционно-правовые споры, имеющий возможность в полной мере реализовать положения своей конституции и обеспечить на своей территории принцип верховенства права, призван обеспечить баланс властей, механизм сдержек и противовесов.

В соответствии со ст.5 Конституции РФ 1993 г. субъекты Федерации имеют свою конституцию (устав) и свое законодательство, а Республики именуется еще и государствами. Это, на наш взгляд не просто оговорка, а результат исторического развития этих субъектов, пусть и в компромиссном виде.

Субъекты Федерации самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти (ч.1 ст.77 Конституции РФ) вправе устанавливать свою систему органов государственной власти, которая в основном соответствует федеральной. Государственная власть в субъектах Российской Федерации должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (статья 10). *Причем, разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах.* О таком правопонимании этих конституционных положений не единожды говорил и Конституционный Суд Российской Федерации

Таким образом, обязательное наличие, основного закона и необходимость создания механизма системы «сдержек и противовесов» в субъекте Федерации диктует необходимость создания органа по защите основного закона, а также органа, который бы цивилизованным способом разрешал споры между органами публичной власти (государственной, муниципальной). ***В этой связи полагаем, что если республика в составе РФ (государство) не создала своего Конституционного Суда, в ней не может полностью реализовываться принцип разделения властей – один из главных принципов демократического государства.*** Есть законодательная и исполнительная власть, но нет собственного судебного органа. Именно поэтому практически во всех субъектах России, обладающих статусом Республик созданы и функционируют органы судебного конституционного контроля.

¹ В 1991 году конституционный суд был создан в Республике Дагестан, в 1992 г. - в Башкортостане и Республике Саха (Якутии).

Конституционный Суд КБР, учрежденный в Республике в 1992 году, с принятием 12 мая Закона «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики», *был сформирован лишь 17 мая 1993 года*, когда Постановлениями Верховного Совета Кабардино-Балкарии были избраны судьи: Ю.Х.Маиров, Ю.А.Багов, Б.Х.Кумыков, Г.Н.Адамов, В.В.Бликанова, М.Х.Отаров, С.А.Созаева. Первым Председателем был избран Юрий Халидович Маиров, а его заместителем стал Юрий Ахмедович Багов.

За прошедший период нормативно-правовая основа деятельности Конституционного Суда Республики претерпела определенные изменения, обусловленные как теоретическими научными разработками места и роли органа конституционного правосудия в системе органов государственной власти, так и практикой его деятельности, касающейся его компетенции, субъектов, обладающих правом обращения, количественного состава суда и ряда других позиций. После последовавших изменений, касающихся количественного состава Суда, М.Х.Отаров и С.Созаева перешли в суды общей юрисдикции. А с 1998 года после ухода Председателя Конституционного Суда КБР Ю.Маирова на должность Председателя Верховного Суда КБР, новым Председателем был избран А.Гяляхов.

Правовой основой деятельности Конституционного Суда КБР является Конституция КБР, принятая 1 сентября 1997 и Закон КБР от 12 декабря 1997 №38-РЗ «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики».

Наш законодатель пошел *по пути максимального расширения круга субъектов, обладающих правом обращаться в Конституционный Суд КБР*. Это сделано в целях облегчения доступа к правосудию *всем* субъектам конституционно-правовых отношений. Ведь Конституция КБР имеет прямое действие, и было бы нелогичным установление опосредованной возможности обращения к конституционному правосудию, либо вовсе ее отсутствие.

Правом обращения в Конституционный Суд КБР обладает круг субъектов, определенных ч.2 ст.122 Конституции КБР и во взаимосвязи со ст.ст.68, 72, 76, 80, 85, 89, 95, (соответственно по категориям дел) Закона КБР «О Конституционном Суде КБР»: Глава КБР, Парламент КБР, депутаты Парламента КБР, Правительство КБР, Верховный Суд КБР, Арбитражный Суд КБР, прокурор КБР, органы местного самоуправления КБР, общественные объединения в лице их республиканских органов и граждане.

Конституция КБР (ст.122) и Закон КБР «О Конституционном Суде КБР» (ст.3), в рамках очерченных федеральным законодателем определяет компетенцию и полномочия Конституционного Суда КБР, согласно которой Конституционный Суд КБР:

- 1) разрешает дела о соответствии Конституции Кабардино-Балкарской Республики:
 - а) законов Кабардино-Балкарской Республики, нормативных актов Главы Кабардино-Балкарской Республики, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Правительства Кабардино-Балкарской Республики, актов органов местного самоуправления;
 - б) не вступивших в силу международных соглашений Кабардино-Балкарской Республики и межрегиональных договоров (соглашений) Кабардино-Балкарской Республики;
- 2) разрешает споры о компетенции:
 - а) между органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, если спор не подлежит рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации;
 - б) между органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления;
- 3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона и иного нормативного акта Кабардино-Балкарской Республики, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;
- 4) дает толкование Конституции Кабардино-Балкарской Республики;
- 5) дает заключение о фактах нарушения Конституции Кабардино-Балкарской Республики Парламентом Кабардино-Балкарской Республики при возбуждении процедур о роспуске Парламента Кабардино-Балкарской Республики;
- 6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

7) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Кабардино-Балкарской Республики и настоящим Законом.

Следует обратить внимание, что особенностью очерченных полномочий является то, что их перечень не носит исчерпывающего характера. Это является отличительным моментом в полномочиях Конституционного Суда КБР от полномочий других подобных органов субъектов РФ.

На обеспечении стабильности и политической нейтральности Конституционного Суда Республики направлено четкое урегулирование вопроса, связанного с субъектами возбуждения дел в процессе конституционного правосудия. **Конституционный Суд Республики не имеет полномочий рассмотрения вопросов по собственной инициативе.** Он решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов государственной власти. Эти положения имеют принципиальное значения для поддержания авторитета Конституционного Суда и доверия народа, для его роли «арбитра», а, следовательно, органа имеющего право, ориентируясь исключительно на «право», решать поставленные вопросы.

Решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Именно с этим аспектом связано, и возможная, по мнению некоторых практиков, якобы чрезмерная длительность судебного рассмотрения. Конституционное правосудие требует тщательности анализа, не терпит суеты.

Юридическая сила постановления Конституционного Суда Республики о признании нормативного правового акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же нормативного правового акта. Оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены. Если в случае признания нормативного правового акта неконституционным и исключения его из правовой системы создается пробел в правовом регулировании, то непосредственно применяются положения Конституции Республики.

Говоря о практике Конституционного Суда по категориям дел, то наибольшее количество дел приходится на дела о соответствии Конституции Республики законов и иных нормативных правовых КБР и актов органов местного самоуправления (35 %), далее следуют дела по спорам о компетенции (30 %), дела по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан (20 %), дела о толковании Конституции КБР (15 %). По всем этим делам судьями Конституционного Суда КБР принимались взвешенные решения, сыгравшие свою роль в укреплении конституционной законности в Республике.

Запрос о проверке конституционности законов и иных нормативных актов органов государственной власти, а также органов местного самоуправления КБР либо отдельных его положений допустим:

- если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности;
- если заявитель считает их подлежащими действию вопреки официально принятому органами государственной власти или местного самоуправления КБР, или их должностными лицами решению об отказе применять их как не соответствующие Конституции КБР.

Запрос общественных объединений и граждан допустим, если:

- а) по их мнению, законом или иным нормативным актом органов государственной власти или местного самоуправления Кабардино-Балкарской Республики нарушаются положения Конституции Кабардино-Балкарской Республики, гарантирующие их права и свободы;
- б) они обращались в соответствующие органы о восстановлении их нарушенного права и обращение не нашло своего разрешения;
- в) поставленный вопрос не подведомственен судам общей юрисдикции и арбитражным судам.

Причем при обращении общественных объединений и граждан необходимо наличие всей совокупности обстоятельств (а-в) указанных выше.

Учитывая, что человек, его права и свободы провозглашены в качестве высшей ценности, вопрос об эффективном обеспечении и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина является приоритетной функцией конституционного правосудия в Кабардино-Балкарии.

Для осуществления этой функции Конституция Республики предоставляет соответствующие полномочия. Согласно положениям Закона, жалоба на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом или его отдельными положениями, нормативным правовым актом допустима при соблюдении следующих условий: 1) закон или иной нормативный правовой акт затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон или иной нормативный правовой акт применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Также одной из основных функций конституционного правосудия является толкование Конституции Республики, она реализуется двумя путями: во-первых, через все его полномочия, как, например, при проверке конституционности положений законов и иных нормативных правовых актов вначале определяется смысл самих конституционных норм, т.е. происходит казуальное («случайное», «попутное») толкование их; во-вторых, через специальное полномочие по официальному толкованию конституции по запросу компетентных субъектов права о таком толковании в рамках специального – конституционного – судопроизводства.

Важной функцией Конституционного Суда республик является разделение полномочий между органами государственной власти, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления. Основанием к рассмотрению дела данной категории является обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности спорного полномочия.

Ходатайство органа (органов) власти допустимо, если оспариваемая компетенция определяется Конституцией КБР, спор не касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности, спор не был или не может быть разрешен иным способом, если заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией КБР разграничения компетенции между органами государственной власти, и если заявитель ранее обращался к указанным в статье 122 (часть 3) Конституции КБР органам государственной власти с письменным заявлением о нарушении ими определенной Конституцией КБР и договорами компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящих в их компетенцию обязанностей, однако в течение месяца после обращения не были устранены указанные в нем нарушения.

В Кабардино-Балкарской Республике создано достаточное правовое обеспечение для интенсивной и плодотворной деятельности конституционного Суда Республики, следовательно, для более эффективной возможности защиты гражданами Республики своих конституционных прав, цивилизованного разрешения правовых споров.

Сегодня в КБР (как, впрочем, и в любом ином субъекте России) принимается достаточное число нормативных актов, которые потенциально могут быть предметом разбирательства в Конституционном Суде Республики, однако предметом рассмотрения становятся минимальное их количество², что дает повод скептикам субъектного конституционного правосудия говорить о нецелесообразности учреждения и функционирования такого органа. Возникает вопрос, почему?

² Такое положение не укладывается в выводы, содержащиеся в ряде научных работ, согласно которым при условиях характерных для закона КБР «О Конституционном Суде КБР» (касающихся компетенции и круга обладающих правом обращения в конституционный суд) наблюдается высокая интенсивность работы конституционного (уставного) суда.

Причин этому множество. Однако, прежде чем сформулировать их, нельзя не упомянуть, того факта, что сухие цифры статистики не могут знать, какое количество нормативных актов не было принято благодаря существованию возможности апелляции к Конституционному Суду. Кроме того, не попадают в эту статистику большое число правовых разъяснений данных гражданам, обратившимся в суд³, а также значительное число заключений направленных в органы власти, в порядке предварительного нормоконтроля⁴ данных сотрудниками Аппарата Конституционного Суда Республики.

Возвращаясь, к причинам не предельной загруженности Конституционного Суда КБР, необходимо признать, что значительное их число связано с *недостаточной правовой культурой* как общества в целом, так его передовой части представителей органов публичной власти, а также общественных институтов. А основным проявлением в сфере правовой культуры нашего государства является правовая нигилизм. Сущность его, в общем, может выражаться с одной стороны, негативно-отрицательном, неуважительном отношении к праву, нормативному порядку, а с другой, - в юридическом невежестве, отсталости и правовой непросвещенности основной массы населения. Стойкое предубеждение, неверие в высокое предназначение, возможности и даже необходимость права – таков морально-психологический аспект этого феномена.

Другая категория причин связана с *непониманием функций Конституционного Суда*, в частности, еще не преодолен тот комплекс, что каждый суд, в том числе и конституционный, - орган, наказывающий преступников, а не орган обеспечения конституционного правосудия, гарант восстановления нарушенного в обществе правового равновесия. Об этом свидетельствует характер обращений граждан, которые не были приняты к производству ввиду явной не подведомственности Конституционному Суду КБР, так как поднимаемые в них вопросы относились к компетенции судов общей юрисдикции (просьбы о пересмотре гражданских, уголовных, административных дел, просьбы о смягчении наказания, изменении и пересмотре решений судов различных уровней и т.д.), либо иных органов.

Следующая категория причин связана с *небогатым опытом обращений в конституционные/уставные суды, лиц, призванных оказывать юридические услуги населению*. Часто запросы подаются с нарушением требований к обращениям, предъявляемые Законом. В частности, не соблюдается досудебная стадия разрешения спора, не четко формулируются требования и позиция, отсутствуют необходимые реквизиты.

Одной из недостаточно принимаемых во внимание причин, является то, что как уже указывалось выше, *Конституционный Суд КБР не имеет права рассматривать проблемы по своей собственной инициативе*. А потому много зависит от реакции граждан и прежде всего действующих представителей публичной власти по своевременной постановке перед Конституционным Судом проблем, которые относят к сфере нашей компетенции и требуют реагирования. Так, последние три дела были прекращены по причине того, что после принятия дела к рассмотрению в Конституционном Суде КБР заявитель и контрагент быстро договоривались о правовом разрешении своего спора, без вынесения судебного решения, а заявитель соответственно отзывал свое обращение. (См. Определение Конституционного Суда КБР от 26.06.2012 №2-О «О прекращении дела по спору о компетенции между администрацией Черекского района КБР и местной администрацией городского поселения Кашхатау Черекского района КБР»; Определение Конституционного Суда КБР от 01.02.2011 N 2-О/2011 «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положения подпункта 2 пункта 2 статьи 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 15 июля 1999 года N 29-РЗ "О государственных наградах Кабардино-Балкарской Республики»). И таких примеров немало.

³ В этом числе граждане, чьи обращения не соответствовали критериям относимости и допустимости, определенным в законе КБР «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики».

⁴ Имеются ввиду экспертные заключения на проекты нормативных актов (законов, указов, постановлений) с точки зрения их конституционности.

На наш взгляд, *недостаточно используют предоставленные полномочия по обращению в Конституционный Суд Республики и федеральные структуры* (высшие суды Республики, и прокурор). Ведь многие вопросы было значительно быстрее и эффективнее решать в Конституционном Суде Республики.

Сегодня Конституционный Суд КБР состоит из 6 судей: Абдуллаха Геляхова (Председатель), Юрия Кетова и Мурата Хакулова (заместители Председателя), Геннадия Адамова, Валентины Бликановой, Замира Мисрокова. Из которых один имеет Почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», трое обладают ученой степенью доктора юридических наук. Причем, у всех судей опыт практической судебной деятельности составляет не менее 20 лет, что говорит о высоком уровне квалификации всего коллектива Суда.

Следует отметить, еще и то обстоятельство, что кроме непосредственной реализации полномочий, судьи Конституционного Суда Республики участвуют и в научной жизни как нашей Республики, так и Российской Федерации в целом. Так, за это время они приняли участие в различных научно-практических конференциях, как за рубежом (Азербайджан, Армения, Польша, США), так и в России.

Активное участие принимали судьи в разработке ныне действующей Конституции РФ (первый председатель Конституционного Суда Республики Ю. Маиров и нынешний заместитель Председателя Ю.Кетов принимали участие в работе Конституционного Сопещения).

В 2001 году на базе Конституционного Суда КБР был проведен международный круглый стол «*Конституционное правосудие и международно-правовые стандарты прав человека в России*», в котором приняли участие судьи Европейского Суда по права человека, судьи Конституционного Суда РФ, председатели конституционных\уставных судов субъектов РФ, представители Совета Европы, а также ведущие ученые-конституционалисты, материалы которого были опубликованы и доступны широкой общественности. Результаты этого мероприятия были оценены как существенный вклад в развитие конституционализма в России, повышения правовой культуры наших соотечественников, в утверждение высоких стандартов прав и свобод человека и гражданина и о реальной возможности их защиты в Российской Федерации.

Развитие конституционализма предполагает развитие политической и правовой культуры в Кабардино-Балкарии, что в конечном итоге положительно скажется на утверждении ПРАВА в Кабардино-Балкарской Республике и в Российской Федерации в целом. Для нормального поступательного развития жизненно необходимо сделать так, чтобы судебная защита стала простым и понятным для каждого человека средством отстаивать свой законный интерес. Для этого нужно не только приближение судов к гражданам, но и постоянное разъяснение людям, когда и как могут они могут прибегнуть к судебной защите, каковы должны быть в деталях их шаги.

Несмотря на отсутствие нормативных стандартов эффективности судебной системы, полагаем, что фундаментально теоретические разработки этой проблемы⁵ позволяют нам прийти к выводам о достаточной эффективности Конституционного Суда КБР.

Так, разработки таких стандартов выделяют критерии: а) доступность; б) независимость; в) специализация; г) стабильность. Принимая во внимание действующий Закон КБР «О Конституционном суде Кабардино-Балкарской Республики» можно с уверенностью говорить о максимальных оценках по этим критериям. Ровно о таких же оценках, полагаем, может идти речь при анализе других сфер

– судебной процедуры (для ее оценки выделяют три критерия: а) справедливость судебного рассмотрения; б) беспристрастность судебного рассмотрения; в) своевременность судебного рассмотрения);

- кадрового обеспечения;

- судебного управления.

⁵ Российский судья. 2013. №4. С.7-8.

Лишь пятая сфера – социальная эффективность суда, с нашей точки зрения нуждается в повышении эффективности. Так, в этой сфере выделяются критерии: авторитет суда; доверие к суду (уровень общественной культуры относительно разрешения правовых конфликтов, транспарентность суда). В этой связи, полагаем, как уже указывалось нами выше, есть необходимость повышения общей правовой культуры всех участников конституционно-правовых отношений, вплоть до необходимости включения специальных курсов в ВУЗах Республики, соответствующего освещения возможностей и деятельности во всех видах СМИ. Так, Конституционный Суд КБР уже ведет подобную работу через свой официальный сайт.

Несмотря на еще имеющийся огромный нереализованный потенциал, очевидно, что Конституционный Суд КБР выполнил и продолжает эффективно выполнять свою роль в системе государственной власти, в системе правоохранительных отношений, в контрольно-консультативной и научно-практических сферах.

Таким образом, полагаем, что 20 лет прошедших с момента формирования Конституционного Суда КБР показали правильность выбора. Существование данного института в системе органов государственной власти Кабардино-Балкарии – это весомый фактор политико-правовой и социальной стабильности Республики, соблюдения на ее территории конституционной законности, дополнительный инструмент защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Полагаем, что судебная составляющая в структуре государственной власти Республики определяет благоприятный климат и создает условия для бесконфликтного функционирования органов публичной власти в Кабардино-Балкарии.

**Председатель
Конституционного Суда
Кабардино-Балкарской Республики**

А. Геляхов