

К. А. Будаев. О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия)

Научная статья

УДК 342.552

DOI 10.18101/2658-4409-2022-1-13-21

**О НЕКОТОРЫХ РЕФОРМАХ В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПРОШЕДШИЕ ГОДЫ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

© **Будаев Капитон Аюрзанаевич**

кандидат юридических наук, профессор,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

kmkaf@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена реформированию организации и деятельности органов государственной власти Республики Бурятия в условиях изменения федерального законодательства. Автор проводит исторический анализ формирования современной модели организации государственной власти в Бурятии, рассматривает условия, в которых принималась республиканская Конституция. В статье прослеживаются этапы внесения изменений в Основной закон Республики Бурятия, приводившие к существенным преобразованиям в процедуре формирования и функционирования высших органов государственной власти республики. Особое внимание автор уделяет тесной взаимосвязи, существующей между положениями федерального законодательства об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации и конституционным законодательством Республики Бурятия. В статье высказана позиция автора по наиболее актуальным направлениям дальнейшего реформирования организации и деятельности органов государственной власти Республики Бурятия.

Ключевые слова: Конституция Республики Бурятия, федеральное законодательство, публичная власть, Глава Республики Бурятия, Народный хурал Республики Бурятия, конституционные поправки.

Для цитирования

Будаев К. А. О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия) // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2022. Вып. 1. С. 13–21.

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 определяющем

К. А. Будаев. О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия)

участии 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 $\frac{3}{4}$ 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 созвано 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

К. А. Будаев. О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия)

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 возможность 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 закреплён 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

К. А. Будаев. О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия)

Российской Федерации¹, 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-ФКЗ² 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.

¹ Конституция Российской Федерации (с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июня 2020 г. (сравнительная таблица изменений). Москва : Эксмо, 2020. С. 67.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ.

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 законодательными 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 годы.

Литература

1. Тараруев В. Закон новый — порядки старые // «МК» в Бурятии. 2022. 2–8 фев. С. 6. Текст : непосредственный.
2. Замахина Т. Региональная власть — новая глава // РГ. 2021. 28 сент. С. 1–3. Текст : непосредственный.
3. Замахина Т. Субъектам прописали новые полномочия // РГ. 2021. 27 дек. № 294. С. 4. Текст : непосредственный.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под редакцией Б. А. Страшуна. Москва : Проспект, 2021. 784 с. Текст : непосредственный.
5. Матвеев В. Основной закон (В Конституцию Бурятии внесут изменения) // Бурятия. 2022. 9 фев. С. 11. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 27.04.2022; одобрена после рецензирования 11.05.2022; принята к публикации 24.05.2022.

ON SOME REFORMS IN THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES OF THE FEDERAL SUBJECTS OF RUSSIA OVER THE PAST YEARS (THE CASE OF THE REPUBLIC OF BURYATIA)

Kapiton A. Budaev
Cand. Sci. (Law), Prof.,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia
kmkaf@yandex.ru

К. А. Будаев. О некоторых реформах в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за прошедшие годы (на примере Республики Бурятия)

Abstract. The article is devoted to reforming the organization and activities of public authorities of the Republic of Buryatia in the context of changes in federal legislation. We present a historical analysis of the development of a modern model of the organization of public authorities in Buryatia, consider the conditions of the republican Constitution adoption. The article traces the stages of making amendments to the Basic Law of the Republic of Buryatia, which led to the significant transformations in the procedure of developing and functioning of the top public authorities of the republic. We pay special attention to the close relationship between the provisions of federal legislation on the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation and the constitutional legislation of the Republic of Buryatia. The article expresses our stance on the most relevant directions for the further reforming the organization and activities of public authorities of the Republic of Buryatia.

Keywords: Constitution of the Republic of Buryatia, federal legislation, public authorities, Head of the Republic of Buryatia, People's Khural of the Republic of Buryatia, constitutional amendments.

For citation

Budaev K. A. On Some Reforms in the Organization and Activities of Public Authorities of the Federal Subjects of Russia over the Past Years (the Case of the Republic of Buryatia). *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2022; 1: 13–21 (In Russ.).

The article was submitted 27.04.2022; approved after reviewing 11.05.2022; accepted for publication 24.05.2022.