

Научная статья

УДК 340.131.5

DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(1).50-59



К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Елена Леонидовна Иванова

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия

lenai@list.ru, <http://orcid.org/0000-0002-2733-150X>

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию отдельных вопросов организации и деятельности конституционных (уставных) советов, предполагаемых к созданию при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В работе отражена позиция автора по вопросам принятого федеральным законодателем решения об упразднении конституционных уставных (судов) субъектов Российской Федерации, проанализированы причины принятия такого решения, а также возможные перспективы в качестве продолжателей их деятельности конституционных (уставных) советов. Автор приходит к выводу, что, несмотря на имеющуюся в зарубежной и отечественной практике опыт функционирования квазисудебных органов, участвующих в обеспечении конституционно-правовой законности, деятельность современных конституционных (уставных) советов в субъектах Российской Федерации может получить иное, даже более широкое наполнение. В этой связи в статье описаны полномочия, которыми могут быть наделены конституционные (уставные) советы, сформулированы предложения по закреплению некоторых из них. В частности, для указанных органов обосновывается наибольшая перспективность полномочий по предварительному нормоконтролю по сравнению с последующим, характерным для уходящих в прошлое органов регионального конституционного (уставного) правосудия. При рассмотрении реализации полномочия по толкованию положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации высказано мнение относительно порядка формирования конституционных (уставных) советов в случае придания такому толкованию обязательной силы. В исследовании также отражен анализ единственного в настоящее время Закона Республики Саха (Якутия), регулирующего деятельность Конституционного совета Республики Саха (Якутия), сделаны некоторые замечания по данному законодательному акту. В заключительной части статьи сформулированы предложения о необходимости совершенствования федерального регулирования возможности создания конституционных (уставных) советов, разработке модельного закона.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

конституционные (уставные) советы, конституционные суды, конституционный контроль, полномочия

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Иванова Е.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 1. С. 50–59. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1).50-59.

Original article

On the competence of constitutional (statutory) councils in legislative bodies of constituent entities of the Russian Federation

Elena L. Ivanova

Baikal State University, Irkutsk, Russia

lenai@list.ru, <http://orcid.org/0000-0002-2733-150X>

ABSTRACT

The article is devoted to the research of certain issues of the constitutional (statutory) councils' organization and activities, supposed to be created under the legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation (hereinafter referred to as the constituent entities of the Russian Federation). The paper reflects the author's position on the issues of the decision taken by the federal legislator to abolish the

© Иванова Е.Л., 2022

constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation, its reasons, as well as the possibility of considering constitutional (statutory) councils as successors of their activities. The author of the article concluded that, despite the experience in foreign and domestic practice of the functioning of quasi-judicial bodies involved in ensuring constitutional legality, the activities of modern constitutional (statutory) councils in the constituent entities of the Russian Federation can receive a different, even broader content. In this regard, the article describes the authority entrusted to constitutional (statutory) councils, formulates proposals for securing some of them. In particular, for these bodies, the greatest prospects for the powers of preliminary normative control are substantiated in comparison with the subsequent one, to the bodies of regional constitutional (statutory) justice that are becoming a thing of the past. When considering the exercise of the authority to interpret the provisions of the constitution (charter) of a constituent entity of the Russian Federation, comments were made regarding the procedure for the formation of constitutional (charter) councils if such an interpretation is made binding. The research also describes the analysis of the only existing Law of the Republic of Sakha (Yakutia), which regulates the activities of the Constitutional Council of the Republic of Sakha (Yakutia), some comments are made on this legislative act. The final part of the article contains proposals for improving federal regulation on the creation of constitutional (charter) councils, the development of a model law.

KEYWORDS

constitutional (statutory) councils, constitutional courts, constitutional control, constitutional (statutory) councils' powers

FOR CITATION

Ivanova E.L. On the competence of constitutional (statutory) councils in legislative bodies of constituent entities of the Russian Federation. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2022;23(1):50–59. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1).50-59.

Введение

Органы регионального конституционно-го (уставного) контроля, несмотря на более чем тридцатилетнюю историю своего существования (в отдельных субъектах Российской Федерации (далее — субъекты РФ) они были созданы еще до принятия действующей Конституции¹), в настоящее время «проживают» свои последние дни. В этой связи в юридической литературе многие авторы высказывают обоснованное сожаление относительно позиции федерального законодателя. Отдельные конституционалисты указанные изменения подвергают даже очень жесткой, хотя и справедливой, критике [1]. Однако есть исследователи, которые пришли к выводу о логичности и целесообразности императивных процессов по упразднению конституционных (уставных) судов в субъектах РФ [2], а некоторые авторы еще до принятого федеральным центром данного решения заявляли о такой необходимости ввиду того, что органы региональной конституционной (уставной) юстиции «не нашли свою нишу деятельности» [3; 4], «утратили интерпретационный потенциал» [5] и пр.

По указанным причинам возникшая параллельно с упразднением конституционных (уставных) судов субъектов РФ в федеральном законодательстве норма о возможности создания конституционных (уставных) советов

рассматривается как вероятность сохранения конституционной юстиции в регионах, а вновь создаваемые органы — в качестве правопримеников конституционных (уставных) судов субъектов РФ². В этой связи на основе анализа предлагаемых для закрепления за конституционными (уставными) судами полномочий представляется своевременным сформулировать некоторые замечания и предложения.

Причины упразднения конституционных (уставных) судов

За последние пять лет общий объем итоговых решений органов регионального конституционного (уставного) правосудия едва превысил полторы сотни решений³. Цифры, полученные в результате математического сложения, действительно, могут говорить о том, что годы «пиковой активности» для органов регионального конституционного (уставного) контроля прошли. В то же время статистические данные нельзя, на наш взгляд, толковать однозначно. Во-первых, количество рассмотренных дел и вынесенных решений не всегда является безусловным показателем эффективности работы какого-либо органа. Во-вторых, сокращение объема дел на протяжении

¹ Республика Дагестан (1991), Саха (Якутия) (1991), Башкортостан (1992), Кабардино-Балкария (1992), Карелия (1993), Мордовия (1993), Тыва (1992).

² О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : Федер. конституционный закон от 08 дек. 2020 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8029.

³ Сводное региональное законодательство. URL: <https://consultant-so.ru/system/zakonodatelstvo/svodnoe-regionalnoe> (дата обращения: 20.02.2022).

последних пяти-семи лет вызвано сокращением объема полномочий конституционных (уставных) судов.

Вместе с тем, несмотря на существующие мнения и статистику, роль, которую сыграли конституционные (уставные) суды в развитии институтов непосредственной демократии, местного самоуправления, защите прав и свобод граждан нельзя недооценивать [6–8]. В свое время органы конституционной юстиции часто выступали арбитром в конституционно-правовых спорах между органами государственной власти субъектов РФ. До последних дней своего существования органы конституционного (уставного) контроля в процессе реализации полномочия по толкованию обеспечивают ясность конституционно-правового смысла не всегда простых для восприятия законодательных конструкций. Дополнительным гарантом прав граждан, в том числе на судебную защиту, органы конституционного (уставного) правосудия называются и самими представителями судейского сообщества⁴. Как справедливо отмечает А.М. Цалиев, «... только указанные суды представляли и могут реально представлять региональную судебную власть» [1]. Кроме того, значимость деятельности органов регионального конституционного (уставного) правосудия продолжала подчеркиваться, а предложения по законодательному совершенствованию их деятельности высказываться и в публикациях последних двух лет, непосредственно предшествующих федеральному решению об их упразднении [9]. Даже в 2020 году И.Л. Данилевская предлагала аналогично с наделением полномочиями по предварительному нормоконтролю Конституционного Суда Российской Федерации закреплять такие полномочия в региональных законах для конституционных (уставных) судов [10].

Таким образом, сомнений относительно востребованности органов конституционного (уставного) правосудия в регионах, на наш взгляд, быть не должно. Другое дело — необходимо признать, что не произошло «повсеместного» распространения конституционного (уставного) правосудия, а в некоторых субъектах РФ, где они были созданы, ход набирали тенденции по сокращению объема полномочий органов конституционного (уставного) правосудия либо произошла их полная ликвидация (Республики Бурятия (2018), Тыва (2019)). В таких случаях

в научной литературе в качестве дополнительных аргументов в пользу «несоздания» или упразднения органов регионального конституционного (уставного) правосудия указываются отсутствие стимуляции процедур по их созданию федеральным центром [11, с. 21; 12, с. 67] и (или) дополнительная финансовая нагрузка на региональный бюджет [13; 2, с. 97]. Обе из указанных причин, безусловно, имели место быть. Вместе с тем хотелось бы заметить следующее. Развитие принципа разделения властей и гарантия права на судебную защиту на территории федеративного государства должны обеспечиваться, в том числе, усилиями федеральных властей. Однако правовая охрана положений конституции (устава) субъекта РФ в большей степени — функция органов государственной власти субъекта РФ. Насколько эффективно эта функция была реализована средствами конституционного (уставного) правосудия в конкретном субъекте РФ во многом определялось желанием или нежеланием законодательного (представительного) органа видеть «контрольную» для себя власть, а не количеством средств регионального бюджета. Как обоснованно отмечает В.А. Кряжков, «Расходы на указанные суды относительно незначительны (десятые-сотые доли процента от суммы расходов бюджета субъекта РФ) и многократно меньше, чем субъект РФ тратит на иные органы государственной власти» [12, с. 68].

По обозначенным выше причинам некоторые авторы полагают, что упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ не стало неожиданностью [14, с. 10]. Другие авторитетные конституционалисты отмечают, что упразднение конституционных (уставных) судов произошло достаточно неожиданно и без каких-либо оснований [12, с. 68].

Правовая природа

конституционных (уставных) советов

Как уже отмечалось, возможность создания при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ конституционных (уставных) советов предусмотрена частью 7 статьи 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ (далее — ФКЗ от 8 декабря 2020 года). Представляется логичным, что в последующем указанная норма должна была найти свое отражение в Федеральном законе, регулирующем основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Однако ни в действующей редакции Федерального закона

⁴ О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : Постановление VIII Всерос. съезда судей // Российская юстиция. 2013. № 2. С. 37–49.

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵, ни во вступающем в силу с 1 июня этого года Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁶ не содержится каких-либо упоминаний о конституционных (уставных) советах. Такая фрагментарность и непоследовательность федерального регулирования обуславливает отсутствие четкого понимания места конституционных (уставных) советов в системе органов государственной власти субъектов РФ. А.М. Цалиев отмечает, что цели и задачи конституционных (уставных) советов не определены [8, с. 7]. Более того, не все исследователи высказывают уверенность в том, что конституционные (уставные) советы являются «абсолютными правопреемниками» региональных органов конституционного (уставного) правосудия. Теоретики в этой связи рассуждают об иной, несудебной, природе указанных органов, которая не позволит закрепить общеобязательный характер принимаемых ими решений, а также невозможности закрепления за ними отдельных полномочий [14, с. 11]. А.А. Петров, известный своими фундаментальными исследованиями в области конституционной юстиции, в выступлении на недавней Международной научно-практической конференции «XVI ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С.Н. Братуся» «Устойчивый экономический рост и право» (г. Москва, 2021 год)⁷, определил конституционные (уставные) советы как новый элемент системы публичной власти в субъектах РФ.

Во многих публикациях посредством обращения к опыту работы органов конституционного надзора зарубежных государств (Конституционный Совет Франции, Конституционно-правовой совет Венгрии, Конституционная комиссия Эдускунты (Парламента) Финляндии), истории развития отечественной конституционной юсти-

ции, как на федеральном (Комитет конституционного надзора СССР), так и на региональном (Уставная палата Иркутской области) уровнях ищутся «аналоги» предлагаемых к созданию в субъектах РФ органов. Несмотря на значимость проводимого в конституционно-правовой науке анализа деятельности указанных органов опираться на их модели региональному законодателю сложно. Для проведения сопоставимого сравнительно-правового анализа деятельности по охране правовых актов учредительного характера в зарубежных странах желательно опираться на систему органов, действующих также на региональном уровне, что возможно только в государствах с федеративным устройством. Однако отсутствие доступа к источникам правового регулирования организации и деятельности квазисудебных органов по охране положений основных законов субъектов в зарубежных федерациях (их достоверного перевода) лишает как законодателя, так и ученых возможности их практически значимого анализа. Использование опыта отечественных органов конституционного надзора также не может носить масштабный характер ввиду быстро меняющихся систем организации органов власти, федерального и регионального законодательства.

Возможно, указанные обстоятельства являются одной из причин того, что в регионах не спешат с реализацией нового полномочия: спустя почти полтора года после произведенных в федеральном законодательстве изменений только в Республике Саха (Якутия) принят закон, регулирующий порядок создания и деятельности конституционного (уставного) Совета, а сам Совет реально сформирован и действует с октября 2021 года⁸.

Полномочия конституционных (уставных) советов

Ключевой момент, который требует определенности в ходе законодательной регламентации деятельности конституционных (уставных) советов, — объем полномочий указанных органов. С одной стороны, краткость федерального регулирования открывает широкие возможности регионального нормотворчества, с другой — есть нюансы, которые требуют дополнительного осмысления.

⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁷ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Официальный сайт. URL: https://izak.ru/img_content/pdf/programma-ustojchivyyj-ehkonomicheskij-rost-i-pravo-26102021.pdf?ysclid=l0rpugj3e9 (дата обращения: 20.02.2022).

⁸ Общие сведения о Конституционном совете // Конституционный совет Республики Саха (Якутия) : Официальный сайт. URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/obschie-svedeniya> (дата обращения: 20.02.2022).

1. Первым среди прочих полномочий конституционных (уставных) советов предполагается осуществление нормоконтроля.

При регулировании указанного полномочия региональному законодателю необходимо руководствоваться позицией Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении Пленума от 25 декабря 2018 года № 50 (абзац девятый пункта 4), согласно которой в случае отсутствия в субъекте РФ иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта РФ рассмотрение указанных дел может осуществляться только судами общей юрисдикции⁹. Данная позиция нашла свое отражение и во вступающей в силу с 1 января 2023 года редакции части 5 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства (далее — КАС РФ)¹⁰. Таким образом, очевидно, что полномочие конституционных (уставных) судов по нормоконтролю не может быть автоматически перенесено в полномочия конституционных (уставных) советов. Несмотря на то, что осуществление нормоконтроля нам, как и значительному числу авторов, видится основной функцией предлагаемых к созданию в регионах конституционных (уставных) советов, его осуществление судебными и внесудебными органами имеет несколько принципиальных отличий. Первое — это, конечно, юридическая сила принятого по результатам рассмотрения вопроса о соответствии конституции (уставу) решения. Даже если в отношении итоговых решений, принимаемых конституционным (уставным) советом в порядке реализации иных полномочий, будет закреплён их обязательный характер, то закрепление обязательности решений, принятых в порядке реализации полномочия по нормоконтролю, с учетом обозначенных выше положений федерального законодательства является недопустимым.

Второе — процессуальные возможности сопоставляемых органов при рассмотрении дела. В законах, регулирующих порядок организации и деятельности конституционных (уставных) судов, закреплялись обязанности всех органов, организаций и их должностных лиц по рассмотрению требований конституционных (уставных)

судов, проведению на основании их определений проверок, исследований, экспертиз, привлечению специалистов. Законами некоторых субъектов РФ даже предусматривалась ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований органов конституционного (уставного) правосудия [15, с. 237]. Полагаем, что конституционные (уставные) советы такими полномочиями наделены не будут.

Наконец, уровень гарантий судей конституционного (уставного) суда, обусловленный их особым статусом, во многом обеспечивал независимость принимаемых решений. Члены конституционных (уставных) советов таким статусом не обладают.

Куда более перспективным представляется закрепление за конституционными (уставными) советами полномочия по предварительному нормоконтролю проектов нормативных правовых актов. На наш взгляд, получивший в настоящее время широкое развитие в федеральной практике институт предварительного конституционного контроля может быть востребован и в регионах. Он даже может получить более развернутое наполнение за счет закрепления факультативного и обязательного по отдельным видам проектов нормативных правовых актов нормоконтроля, установление более широкого, чем в федеральном законодательстве, круга субъектов, уполномоченных на подачу таких обращений и других особенностей. Важным также представляется (в случае повсеместного учреждения конституционных (уставных) советов) согласования регионального и федерального законодательства в части возможного учета правовых позиций конституционных (уставных) советов, сформулированных по результатам предварительного нормоконтроля проектов нормативных правовых актов в тех случаях, когда признанные не противоречащими конституции (уставу) субъекта РФ и уже приобретшие силу правовой нормы положения становятся предметом рассмотрения суда общей юрисдикции в порядке статьи 208 КАС РФ.

2. Другим базовым полномочием органов регионального конституционного (уставного) правосудия было толкование положений конституций (уставов) субъектов РФ. Многие исследователи полагают, что именно оно может стать основным в системе полномочий конституционных (уставных) советов [5, с. 18; 14, с. 11]. В целом соглашаясь с логичностью таких предположений, особенно с учетом законодательной формулировки пункта 7 статьи 5 ФКЗ от 8 декабря 2020 года о создании конституционных (уставных) советов

⁹ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 дек. 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

¹⁰ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федер. закон от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

«при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации», следует заметить следующее. Потребность в толковании положений конституции (устава) субъекта РФ, не возникает автономно. Как правило, она вызвана необходимостью применения положений учредительного акта субъекта РФ в конкретном деле или правовой ситуации. И в тех случаях, когда эта ситуация связана со спорным (иногда конфликтным) пониманием положений конституции (устава) субъекта РФ законодательным (представительным) органом и иными органами государственной власти субъекта РФ, реализация полномочий по официальному толкованию конституционным (уставным) советом, созданным при законодательном (представительном) органе субъекта РФ, не всегда будет носить объективный характер. Обеспечить беспристрастность конституционного (уставного) совета в таком случае видится возможным только посредством установления такого порядка его формирования, при котором участие в нем принимали бы иные, кроме законодательного (представительного), органы государственной власти субъекта РФ.

3. В качестве дополнительного полномочия конституционного (уставного) совета предлагается закрепить представление им законодательному (представительному) органу субъекта РФ доклада о состоянии конституционной (уставной) законности [12, с. 72]. Такое дополнение выступает абсолютно логичным продолжением ключевых полномочий совета.

4. Среди иных полномочий, которыми предлагается наделить конституционные (уставные) советы, часто указываются полномочия, которые ранее также реализовывались конституционными (уставными) судами некоторых субъектов РФ. В том числе:

1) участие в процедурах проведения местных выборов и референдумов, вступления в должность главы субъекта РФ;

2) решение вопроса о возможности применения мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления [12, с. 72].

Наделение конституционных (уставных) советов указанными полномочиями ввиду высокой квалификации его членов в области государственно-правовых отношений в целом представляется оправданным. Однако законодательное регулирование таких полномочий должно обеспечивать решение конституционными (уставными) советами исключительно вопросов права

и невозможность их вовлечения в государственно-политические конфликты.

5. Кроме этого, высказываются предложения по наделению конституционных (уставных) советов новыми, иногда совершенно не свойственными для конституционных (уставных) судов, полномочиями. Так, Д.Н. Миронов пишет, что контрольная деятельность конституционных (уставных) советов «могла бы охватить в том числе договоры и соглашения региональных структур с пользователями недр. Можно подчеркнуть и актуальность ревизионной деятельности органа». Указанный автор полагает, что, «когда это уместно, конституционные (уставные) советы могли бы осуществлять ревизию расходования средств, поступающих муниципальным образованияам и родовым общинам КМНС» [16, с. 64]. По нашему мнению, контрольно-ревизионные полномочия не вполне сочетаемы с целями и задачами, стоящими перед органами правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ.

Предлагается также закрепление за конституционными (уставными) советами функций по даче заключения о состоянии нормативного обеспечения реализации, например, молодежной политики, укрепления общественного здоровья, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, социальной защиты, обеспечения уважения к труду, гарантирования прав коренных малочисленных народов и пр. Наконец, по мнению того же автора, конституционным (уставным) советам в интересах формирования профессиональной защиты законодательства и законных интересов можно вменить функцию представительства субъекта РФ перед судебными инстанциями [16, с. 64].

Представляется, что некоторые из предложений, указанных в предыдущем абзаце, при их должной проработке региональным законодателем вполне могут быть включены в сферу деятельности конституционных (уставных) советов.

Республика Саха (Якутия) — «пионер» в правовом регулировании организации и деятельности конституционных (уставных) советов

Анализ содержания принятого в прошедшем году Закона Республики Саха (Якутия) «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»¹¹ (далее — закон о Конституционном совете) показал, что республиканский зако-

¹¹ О Конституционном совете Республики Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. 2356-3 № 623-VI // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1400202105280005>.

нодатель во многом рассматривает созданный орган в качестве продолжателя упраздненного Конституционного Суда Республики Саха (Якутия). Это проявляется и в формулировке статьи 1 указанного Закона целей деятельности Конституционного совета Республики Саха (Якутия) (далее – Конституционный совет), и в закреплении его полномочий (статья 3). Так, в части 1 статьи 3 утратившего силу Закона Республики Саха (Якутия) «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»¹² (далее – Закон о Конституционном Суде Республики Саха (Якутия)) предусматривалось, что полномочия Суда реализуются в целях: защиты конституционного строя республики, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в правовой системе республики и ее непосредственного действия. Частью 1 статьи 1 Закона о Конституционном совете при определении Конституционного совета, как постоянно действующего государственного органа Республики, установлено, что целями его деятельности также являются: соблюдение верховенства и прямого действия Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия), укрепление конституционной законности, сохранение и развитие конституционных ценностей правового демократического государства в Республике Саха (Якутия) как субъекте РФ.

Сравнительный анализ положений статьи 3 Закона о Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и статьи 3 Закона о Конституционном совете также показал, что законодатель Республики Саха (Якутия) постарался «сохранить» и базовые полномочия органа конституционного контроля: толкование Конституции (Основного закона) Республики, осуществление нормоконтроля (в том числе предварительного)¹³, представление ежегодного доклада о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). При этом новых полномочий, которые были бы не характерны для органов конституционного (уставного) правосудия, для Конституционного совета не предусматривается.

¹² О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве : Закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. №16-з № 363-П // СПС «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство». Документ утратил силу.

¹³ При этом виды правовых актов, которые могут быть подвержены нормоконтролю, сократились.

С учетом несудебного статуса нового органа законодатель Республики Саха (Якутия) по понятным причинам не смог закрепить обязательности принимаемого Конституционным советом решений. Между тем в отношении статьи 8, посвященной решению Конституционного совета, представляется целесообразным высказать следующие замечания:

1) с учетом закрепления среди полномочий Конституционного совета предварительного нормоконтроля (часть 4 статьи 3 Закона о Конституционном совете) представляется, что общих положений об учете решения Конституционного совета участниками регионального законодательного процесса недостаточно. Необходимым видится установление особенностей рассмотрения заключения Конституционного совета в зависимости от стадии законодательной процедуры и иных нюансов;

2) согласно положениям частей 5–7 указанной статьи Закона о Конституционном совете его решение подлежит направлению, опубликованию и обязательному рассмотрению государственными органами Республики Саха (Якутия), органами местного самоуправления, должностными лицами, *которых касается* решение Конституционного совета. При этом, исходя из общего смысла нормы части 8 этой же статьи, решение Конституционного совета о несоответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) нормативного правового акта (его отдельных положений) может служить фактом-основанием для внесения изменений только в те нормативные правовые акты, которые стали непосредственным предметом рассмотрения Конституционного совета. Между тем нормы некоторых нормативных правовых актов, особенно муниципальных, часто являются абсолютно идентичными и отличаются лишь территорией действия. Таким образом, положения нормативного правового акта одного муниципального образования могут полностью воспроизводить положения нормативного правового акта другого муниципального образования, которые уже признаны неконституционными. В этой связи видится рациональным направление во все без исключения муниципальные образования Республики Саха (Якутия) решений Конституционного совета, которые констатируют неконституционность каких-либо муниципальных правовых актов. При этом также следует закрепить обязательность рассмотрения поступивших от Конституционного совета решений на ближайшем заседании представительного органа

местного самоуправления. Такой подход позволит оперативно устранять не соответствующие Конституции Республики Саха (Якутия) нормы и существенно повысить качество муниципального нормотворчества.

Выводы

Упразднение конституционных (уставных) судов приведет к снижению уровня конституционной (уставной) законности в субъектах РФ, гарантированности прав и свобод граждан, в числе права на судебную защиту. Одновременно с этим у регионального законодателя появляется дополнительная, в некотором роде принципиально новая область общественных отношений, нуждающаяся в качественном содержательном правовом регулировании.

Для повышения активности субъектов РФ в принятии решений о создании конституционных (уставных) советов необходимым видится закрепление их правового статуса в федеральном законодательстве, регулирующем общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ. Целесообразным представляется разработка модельного закона о конституционных (уставных) советах.

Региональному законодателю же со своей стороны необходимо отказаться от идеи простого дублирования полномочий органов конституционного (уставного) правосудия и их

переноса (с определенными поправками о порядке формирования конституционного (уставного) совета, статусе его членов, юридической силе решений по отдельным категориям дел и т. д.) в законы о конституционных (уставных) советах. В целях обеспеченности независимости конституционного (уставного) совета и его членов в процессе рассмотрения и принятия решений стоит обдумать механизм формирования вновь создаваемых органов, требования к его членам. Думается, следует очень взвешенно и одновременно творчески подойти к регулированию порядка реализации отдельно взятых полномочий конституционных (уставных) советов, так же как это было характерно для многих законов о конституционных (уставных) судах. Важным представляется и проработка положений регламента конституционного (уставного) совета.

В целом же хочется надеяться, что вслед за Республикой Саха (Якутия) конституционные (уставные) советы начнут создаваться и в других субъектах РФ. Это позволит не только улучшить механизм правовой охраны региональных конституций и уставов, но и посредством сравнительно-правового анализа регионального законодательства предоставлять предложения по развитию системы органов, участвующих в конституционной (уставной) охране конституций (уставов) субъектов РФ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Цалиев А.М. О вопросах судебной власти в России в свете конституционных и законодательных новелл / А.М. Цалиев. — DOI 10.34076/2410_2709_2021_2_4 // Российское право: образование, практика, наука. — 2021. — № 2. — С. 4–12.
2. Муратшин Ф.Р. Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации: быть или не быть? / Ф.Р. Муратшин. — DOI 10.33184/pravgos-2021.3.8 // Правовое государство: теория и практика. — 2021. — № 3 (65). С. 93–107.
3. Авакьян С.А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное право России : избр. ст., 2010–2016. — Москва : Проспект, 2016. — С. 445–447.
4. Сулейманова М.И. К вопросу об эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / М.И. Сулейманова. — DOI 10.24411/2073-3305-2020-10155 // Образование. Наука. Научные кадры. — 2020. — № 3. — С. 120–122.
5. Малютин Н.С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации / Н.С. Малютин // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 5. — С. 13–19.
6. Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления / А.В. Никифорова. — DOI 10.7256/2305-9699.2012.1.29 // ВВ: Вопросы права и политики. — 2012. — № 1. — С. 69–91.
7. Иванова Е.Л. Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам избирательного права и процесса: понятие и свойства / Е.Л. Иванова // Академический юридический журнал. — 2013. — № 4 (54). — С. 56–61.
8. Шевченко Е.В. Развитие конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации теории прав человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Е.В. Шевченко. — Москва, 2011. — 27 с.
9. Минникес И.В. Правовая природа законов субъектов Российской Федерации о конституционном (уставном) контроле / И.В. Минникес // Академический юридический журнал. — 2019. — № 2 (76). — С. 19–24.

10. Данилевская И.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (в контексте поправок к Конституции Российской Федерации) / И.Л. Данилевская // Право и государство: теория и практика. — 2020. — № 7 (187). — С. 35–38.
11. Игнатенко В.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области. Часть 1) / В.В. Игнатенко, А.А. Петров, С.В. Праскова // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 5 (47). — С. 20–28.
12. Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов / В.А. Кряжков. — DOI 10.31857/S102694520016757-3 // Государство и право. — 2021. — № 9. — С. 65–74.
13. Таскаев Н.Н. Конституционная юстиция в России: история и современность / Н.Н. Таскаев, А.Д. Олейник. — DOI 10.17150/2411-6262.2019.10(1).5 // Baikal Research Journal. — 2019. — Т. 10, № 1. — URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=22709>.
14. Смирнов А.В. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: некоторые размышления / А.В. Смирнов, Ю.С. Яичникова. — DOI 10.18572/1813-1247-2021-6-9-12 // Государственная власть и местное самоуправление. — 2021. — № 6. — С. 9–12.
15. Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации : монография / И.А. Минникес, И.В. Минникес, А.А. Петров, Е.Л. Иванова. — Иркутск : Оттиск, 2018. — 335 с.
16. Миронов Д.Н. «Дорожная карта» внесения изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации / Д.Н. Миронов. — DOI 10.18572/1812-3767-2021-11-61-64 // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 11. — С. 61–64.

REFERENCES

1. Tsaliev A.M. On the Issues of Judicial Power in Russia from the Point of View of Constitutional and Legislative Novelties. *Rossiyskoye Pravo: Obrazovaniye, Praktika, Nauka = Russian Law: Education, Practice, Researches*, 2021, no. 2, pp. 4–12. (In Russian). DOI: 10.34076/2410_2709_2021_2_4.
2. Muratshin F.R. Constitutional (Statutory) Councils Attached to the Parliaments in the Constituent Entities of the Russian Federation: to Be or not to Be? *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2021, no. 3, pp. 93–107. DOI: 10.33184/pravgos-2021.3.8.
3. Avakyan S.A. Urgent Problems of Constitutional Justice in the Subjects of the Russian Federation. In *Constitutional Law of Russia*. Moscow, Prospekt Publ., 2016, pp. 445–447. (In Russian).
4. Suleymanova M.I. On the Question of the Effectiveness of Constitutional (Statutory) Courts in the Regions of the Russian Federation. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry = Science. Education. Academic Staff*, 2020, no. 3, pp. 120–122. (In Russian). DOI: 10.24411 / 2073-3305-2020-10155.
5. Malutin N.S. Whether the Interpretative Potential of Regional Constitutional Justice in the Russian Federation is Exhausted? *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2015, no. 5, pp. 13–19. (In Russian).
6. Nikiforova A.V. Legal Positions of Constitutional Justice Bodies on Issues of Territorial Organization of Local Self-Government. *NB: Voprosy prava i politiki = NB: Law and policy issues*, 2012, no. 1, pp. 69–91. (In Russian). DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.29.
7. Ivanova E.L. The Legal Opinions of the Constitutional (Charter) Courts of the Subjects of the Russian Federation on Election Law and Electoral Process: the Notion and the Properties. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2013, no. 4, pp. 56–61. (In Russian).
8. Shevchenko E.V. Development of the theory of human rights by the constitutional and statutory courts of the constituent of the Russian Federation *Cand. Diss. Thesis*. Moscow, 2011. 27 p.
9. Minnikes I.V. Legal Nature of the Laws of the Subjects of the Russian Federation on Constitutional (Charter) Courts. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2019, no. 2, pp. 19–24. (In Russian).
10. Danilevskaya I.L. To the Question of the Competence of the Constitutional (Statutory) Courts of the Subjects of the Russian Federation (in the Context of Amendments to the Constitution of the Russian Federation). = *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice*, 2020, no. 7, pp. 35–38. (In Russian).
11. Ignatenko V.V., Petrov A.A., Praskova S.V. Establishing Constitutional (Charter) Court of the Constituent Entities of the Russian Federation: Basic Legal Issues and Ways to Solve them (Irkutsk Region's Experience). *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2015, no. 5, pp. 20–28. (In Russian).
12. Kryazhkov V.A. Constitutional Control in the Subjects of the Russian Federation: how it can be After the Abolition of Constitutional (Statutory) Courts. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2021, no. 9, pp. 65–74. (In Russian). DOI: 10.31857/S102694520016757-3.
13. Taskayev N.N., Oleynik A.D. Constitutional Justice in Russia: History and Modern Times. *Baikal Research Journal*, 2019, vol. 10, no. 1. (In Russian). DOI: 10.17150/2411-6262.2019.10(1).14.

14. Smirnov A.V., Yaichnikova Yu.S. Constitutional (Statutory) Councils under Legislative Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation: Some Reflections. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-Government*, 2021, no. 6, pp. 9–12. (In Russian). DOI: 10.18572/1813-1247-2021-6-9-12.

15. Minnikes I.A., Minnikes I.V., Petrov A.A., Ivanova E.L. *Formation and Development of Constitutional Justice in the Subjects of the Russian Federation*. Irkutsk, Ottisk Publ., 2018. 335 p.

16. Mironov D.N. Roadmap of Amendments and Supplements to the Constitutions (Charters) of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 11, pp. 61–64. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2021-11-61-64.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Елена Леонидовна Иванова — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena L. Ivanova — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003.

Поступила в редакцию / Received 31.01.2022

Доработана после рецензирования / Revised 15.03.2022

Принята к публикации / Accepted 24.03.2022