

Оценка правового статуса конституционных (уставных) советов в субъектах РФ

А. Н. Ким-Кимэн, П. В. Никифоров

Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова, Якутск, Россия

Аннотация. С появлением нового государственного органа – конституционного совета в субъектах РФ, канула в лету существенная правовая сила, которая осталась незамеченной научным сообществом страны. Данный орган, созданный вместо конституционных (уставных) судов в субъектах РФ, к сожалению, не имеет должных правовых полномочий, в следствие чего, большинство субъектов, имевших конституционные (уставные) суды, воздерживаются учреждать данный орган, что привело к определенному ослаблению роли республик в составе РФ в деле защиты прав и свобод граждан, а также снижению эффективности средств охраны Основного закона субъектов РФ вследствие отсутствия полномочий по разрешению правовых споров. Кроме того, учрежденные конституционные советы у республик имеют разные правовые статусы, вследствие различного подхода законодателей субъектов РФ при учреждении нового органа, что должно было привести к пересмотру правового статуса конституционных советов на федеральном законодательном уровне.

Ключевые слова: конституционные суды субъектов РФ, конституционные советы субъектов РФ, государственный орган власти, защита прав и свобод человека и гражданина.

Assessment of the legal status of constitutional (statutory) councils in the subjects of the Russian Federation

A. N. Kim-Kimen, P. V. Nikiforov

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. With the emergence of a new state body – the constitutional council in the subjects of the Russian Federation, a significant legal force has sunk into oblivion, which remained unnoticed by the scientific community of the country. This body, created instead of constitutional (charter) courts in the subjects of the Russian Federation, unfortunately, does not have the necessary legal powers, as a result of which the majority of subjects that had constitutional (charter) courts refrain from establishing this body, which has led to a certain weakening of the role of the republics within the Russian Federation in protecting the rights and freedoms of citizens, as well as a decrease in the effectiveness of the means of protecting the Basic Law of the subjects of the Russian Federation due to the lack of powers to resolve legal disputes. In addition, the established constitutional councils in the republics have different legal statuses, due to the different approaches of legislators of the subjects of the Russian Federation when establishing a new body,

КИМ-КИМЭН Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Конституционное и муниципальное право» юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова, председатель Якутского регионального отделения Ассоциации юристов России, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Саха (Якутия).

E-mail: dr.kim-kimen@mail.ru

KIM-KIMEN Alexander Nikolayevich – Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Chairman of the Yakut Regional Branch Associations of Lawyers of Russia.

НИКИФОРОВ Прокопий Васильевич – магистрант, Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: pronya.nikiforov12@gmail.com

NIKIFOROV Prokopy Vasilievich – Master's student, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

which should have led to a revision of the legal status of constitutional councils at the federal legislative level.

Keywords: constitutional courts of the constituent entities of the Russian Federation, constitutional councils of the constituent entities of the Russian Federation, state authority, protection of human and civil rights and freedoms.

В связи с упразднением конституционных (уставных) судов в субъектах РФ появился новый государственный орган – конституционный совет. Правовой статус которого на данный момент остаётся неоднозначным, т.к. у каждого субъекта при создании данного органа имелись разные законодательные подходы, так, например, в Республике Саха (Якутия) и в Республике Башкортостан круг их полномочий заключается в том, что данный орган наделен правом осуществлять конституционный нормоконтроль нормативных актов субъекта РФ, а также актов органов местного самоуправления, а в Республике Адыгея данный нормоконтроль осуществляется лишь при внесении поправок в Конституцию субъекта РФ.

Конституционные (уставные) суды в субъектах РФ играли немаловажную роль в части защиты прав и свобод человека и гражданина, а также правовой охраны Основного закона субъектов РФ, несмотря на малую загруженность в последние годы своего существования. Так же имеется точка зрения, что конституционные (уставные) суды не были востребованными органами в субъектах РФ, тем не менее после того, как данные органы были упразднены, вместо них было рекомендовано создать абсолютно новый орган, как новое явление в праве РФ – конституционный совет. Однако, с упразднением конституционных (уставных) судов в субъектах РФ конституционные советы появились не во всех субъектах РФ, где действовали конституционные (уставные) суды субъектов РФ, в научном сообществе и среди практиков преобладает мнение, что в субъектах РФ конституционные советы РФ не востребованы. В тех субъектах РФ, где действовали конституционные (уставные) суды субъектов РФ, и где были созданы новые органы они оказались не совсем востребованными и эффективными.

Постараемся разобрать правовой статус конституционного совета, как нового явления в праве РФ. Конституционный совет с юридической точки зрения не является абсолютно новым явлением в праве, классическим примером конституционного совета является Конституционный совет Франции, учреждённый Конституцией Пятой республики (4 октября 1958). Сильная конструкция суверенитета народа, исключающего возможность преодоления принятых им или его представителями решений, предопределила тот факт, что изначально французский конституционный совет был наделён лишь полномочием проверки не вступивших в законную силу актов. Кроме того, специфика построения взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью во Франции периода Пятой республики предопределила в значительной степени политическую (а не подлинно правовую – по задумке Г. Кельзена) природу полномочий конституционного совета, контролирующего по большей части соблюдение парламентом конституционных границ собственной компетенции [1, с. 148-149].

Следует подчеркнуть, что на сегодняшний день во всем мире подобный квазисудебный орган конституционного контроля действует у меньшинства государств. Кроме того, сама Франция, также не пользуется данным органом в традиционном понимании, а воспринимает его по большей части как аналог традиционных европейских конституционных судов, особенно после конституционной реформы 2008 г., допустившей возможность обращения с условной конституционной жалобой на нарушение конституционных прав [1, с. 148-149].

Рассмотрим некоторые направления деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

Правовая охрана конституции (устава) субъекта РФ. Осуществление нормоконтроля конституционных (уставных) советов является одним из основных направлений деятельности нового органа. Данное направление деятельности конституционных (уставных) советов играет существенную роль в правовой действительности на современном этапе. На практике достаточно часто возникают ситуации, когда на региональном уровне принимаются нормативно-правовые акты, противоречащие Конституции (Уставу) субъекта РФ, разрешение таких споров является непосредственной задачей конституционных (уставных) советов. Однако, при осуществлении нормоконтроля конституционные (уставные) советы не могут принудить какой-либо орган или должностное лицо отменить или изменить принимаемый противоречащий вышестоящим законам нормативно-правовой акт, так как заключение, даваемое данным органом, во всех субъектах РФ как правило имеет сугубо рекомендательный характер.

Толкование права. Конституционные (уставные) советы имеют право на профессиональное толкование законодательства. Исключением является подход в Республике Саха (Якутия), где толкование конституционного совета является официальным и обязательным, согласно ч. 3 ст. 39 Регламенту Конституционного Совета РС (Я). Таким образом, на данный момент, кроме Республики Саха (Якутия) у других субъектов РФ, где ранее действовали конституционные (уставные) суды нет иных правомочных органов на официальное толкование их Основного закона.

Правовое просвещение граждан и развитие правовой культуры. Данная деятельность нормативно закреплена в Республике Саха (Якутия), Республике Башкортостан и Республике Татарстан. Каждый из этих республик возложили обязанности по правовому просвещению населения на конституционные советы. Таким образом, в субъектах РФ осуществляется планомерная работа по повышению уровня общей правовой культуры. Члены конституционных советов организуют различные мероприятия, такие как публичные лекции, конференции, семинары и «круглые столы», направленные на увеличение интереса граждан к республиканскому конституционному законодательству и улучшение их знаний в этой области. Они также активно сотрудничают с общественными организациями, средствами массовой информации и образовательными учреждениями.

Часть 2 ст. 10 ФЗ № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [2] предоставляет субъектам РФ право устанавливать в своих конституциях (уставах) права законодательной инициативы. Из четырех существующих конституционных советов правом законодательной инициативы наделен всего один – Конституционный совет Республики Башкортостан. Однако, при всем при этом, имея право на законодательную инициативу конституционный совет ни разу не обратился к законодательному органу с законодательной инициативой. Законодательной инициативой также обладал Конституционный суд Республики Башкортостан, однако он воспользовался ею только один раз – внёс законопроект о ликвидации Конституционного суда Республики Башкортостан.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что конституционные (уставные) советы не имеют должного влияния на законодательные процессы в субъектах РФ, хотя, например, Конституционный Совет РС (Я) представляет на пленарном заседании Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), доклад о состоянии и развитии конституционного законодательства.

Рассмотрев некоторые виды направлений деятельности нового органа, можно сделать следующие выводы:

– Федеральным законодательством не определяется правовая природа и направления деятельности данного органа, что порождает в правовой действительности огромное поле возможностей для субъектов РФ при организации нового органа, при этом существенно увеличивая правовую неопределенность в данном вопросе. Одним из недостатков можно выделить то, что утверждение некоторых полномочий данного органа решается только на уровне регламентов конституционных (уставных) советов.

– Единственным общим направлением деятельности нового органа является правовая охрана Основного закона субъекта РФ, а остальные направления деятельности являются сугубо на усмотрение субъектов РФ при учреждении данного органа, это: официальное толкование Основного закона субъекта РФ, правовое просвещение граждан и развитие правовой культуры.

– Законодательная инициатива конституционных (уставных) советов субъектов РФ не нашел своего практического применения.

Хотелось бы подчеркнуть, что правовая природа данного органа в большей степени парламентская. Законодатель четко указал, что эти органы действуют при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, что позволяет нам обращать внимание на правовую природу именно данного органа. Что касается вопроса о различных подходах субъектов РФ при организации нового органа, то следует обратиться к научным трудам Н.С. Малютина и С.Л. Сергеевича, в одном из работ они говорили: «формат организации конституционного совета при региональном парламенте федеральным законодательством не устанавливается, а значит, у субъекта федерации остаётся достаточно широкая сфера для собственного усмотрения в данном вопросе» [3]. Таким образом, Федеральное законодательство предоставляет субъектам РФ возможность самостоятельно организовывать данный орган. Например, в Республике Саха (Якутия) Конституционный совет учреждается при Государственном Собрании (Ил Тумэн) и осуществляет деятельность в целях соблюдения верховенства Конституции Республики Саха (Якутия) в системе законодательства республики, прямого действия Основного закона республики на территории РС (Я), укрепления конституционной законности в Республике Саха (Якутия). Аналогичными положениями при учреждении нового органа пользовались и законодатели Республики Башкортостан.

Таким образом, новый государственный орган на сегодняшний день остается не востребованным, где важную роль должен играть ее определенный правовой статус. Мы считаем, что после упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, следовало заменить их на более равнозначный орган, имеющий свои сильные стороны, какие были у конституционных (уставных) судов в субъектах РФ, хоть и в других, более востребованных для субъекта РФ направлениях правовой деятельности, одним из которых было бы официальное толкование права.

Литература

1. Конституционное право. Общая часть : учебное пособие : в 2 книгах / под редакцией Н. А. Богдановой, А. А. Троицкой. – Москва : Зерцало-М, 2022. – 324 с.
2. Федеральный Закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414 // pravo.gov.ru.
3. Малютин Н. С., Сергеевич С.Л. Институт региональной конституционной (уставной) юстиции в России: завершение истории? // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2022. № 4. С. 26-38.

References

1. Konstitucionnoe pravo. Obshhaja chast' : uchebnoe posobie : v 2 knigah / pod redakciej N. A. Bogdanovoj, A. A. Troickoj. – Moskva : Zercalo-M, 2022. – 324 s.
2. Federal'nyj Zakon «Ob obshhih principah organizacii publichnoj vlasti v sub#ektah Rossijskoj Federacii» ot 21.12.2021 № 414 // pravo.gov.ru.
3. Maljutin N. S., Sergevnin S.L. Institut regional'noj konstitucionnoj (ustavnoj) justicii v Rossii: zavershenie istorii? // Vestnik Moskovskogo Universiteta. Serija 11. Pravo. 2022. № 4. S. 26-38.