

Для цитирования:

Несмеянова С. Э. Опыт и перспективы развития конституционного контроля: отечественная и зарубежная практика // *European and Asian Law Review*. 2024. № 1. Т. 7. С. 24–34. DOI: 10.34076/27821668_2024_7_1_24.

Information for citation:

Nesmeyanova, S. E. (2024) Opyt i perspektivy razvitiya konstitucionnogo kontrolya: otechestvennaya i zarubezhnaya praktika [Experience and Prospects for the Development of Constitutional Control: Domestic and Foreign Practice]. *European and Asian Law Review*. 7 (1), 24–34. DOI: 10.34076/27821668_2024_7_1_24.

УДК 342.56

BISAC 018000

DOI: 10.34076/27821668_2024_7_1_24

Научная статья

ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

С. Э. Несмеянова

Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
ORCID ID: 0000-0001-7640-9839

Автор статьи анализирует историю и настоящее конституционного контроля в России. Рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования организации и деятельности Конституционного Суда РФ с учетом собственного национального опыта и практики деятельности органов конституционного правосудия в зарубежных странах. Показано, как меняются полномочия органа конституционной юстиции, расширяется перечень актов, подлежащих проверке Конституционного Суда РФ, уточняется круг субъектов, имеющих право на обращение в данный Суд. Одновременно анализируется другой подход в отношении органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации. Автор отмечает, что, констатируя в 1996 г. право субъектов Федерации создавать свои конституционные (уставные) суды, федеральный законодатель в 2020 г. обязал субъекты упразднить названные органы. При этом была допущена возможность создавать конституционные (уставные) советы при региональных парламентах. Отмечается, что только три республики в составе Российской Федерации создали конституционные советы. Ряд субъектов приняли законы или только обсуждают необходимость учреждения таких органов. Сделан вывод о негативном отношении субъектов к предоставленной им возможности.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный суд, полномочия, развитие

**EXPERIENCE AND PROSPECTS
FOR THE DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL CONTROL:
DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE**

Svetlana E. Nesmeyanova

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

ORCID: 0000-0001-7640-9839

The author analyzes the history and present of constitutional control in Russia. The issues of improving the legal regulation of the organization and activities of the Constitutional Court of the Russian Federation are considered, taking into account their own national experience and practice of constitutional justice bodies in foreign countries. It is shown how the powers of the constitutional justice body are changing, the list of acts subject to verification by the Constitutional Court of the Russian Federation is expanding, and the range of subjects entitled to appeal to this Court is being clarified. A different approach was also analyzed in relation to the constitutional control bodies of the subjects of the Russian Federation. The author notes that having stated in 1996 the right of the subjects to create their own constitutional (statutory) courts, the federal legislator in 2020 obliged the subjects to abolish these bodies. At the same time, creating constitutional (statutory) councils under regional parliaments was allowed. Only three republics within the Russian Federation have established constitutional councils. A number of subjects have adopted laws or are only discussing the need for such bodies. The author concludes that the attitude of the subjects to this possibility is negative.

Keywords: *constitutional control, constitutional court, authority, development*

Введение

В настоящее время сложилось несколько моделей организации и реализации конституционного контроля («исламская», «квазисудебная», «по процедуре ампаро» и др.). Наибольшее признание в современных государствах получили американская и европейская модели. Американской модели, возникшей в США в 1803 г., присуще наделение конституционными полномочиями всех судов, функционирующих в государстве (или только высших), при этом такое конституционное правосудие отличается характеристиками конкретного и последующего контроля. При европейской же модели (появилась после принятия Конституции Австрии в 1920 г.) конституционный контроль передается в ведение специально созданных органов, отделенных от органов общей юстиции. Европейская модель чаще имеет абстрактный и предварительный характер.

Следует отметить, что сегодня благодаря глобальным изменениям в развитии различных государств, во взаимодействии с международными организациями, а также благодаря интеграционным процессам в праве существенно изменилось национальное регулирование вопросов конституционного контроля, конституционного правосудия с учетом национальной специфики стран, государственного устройства и других условий. Современный институт конституционного правосудия отличается таким многообразием форм, которое все труднее сводить к двум основным моделям.

Материалы и методы

При формировании конституционного контроля в России, безусловно, использовался опыт зарубежных стран, но, скорее, в негативном плане. Россия решила идти своим путем в области охраны конституции.

После принятия первой Конституции в 1918 г. осуществление конституционного контроля было возложено на Всероссийский съезд Советов и Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Последний, осуществляя функции конституционного контроля, был вправе отменить практически любой правовой акт в случае его противоречия Конституции РСФСР. Действовал и орган конституционного надзора – Отдел законодательных предположений, который давал предварительные заключения о конституционности того или иного правового акта. С образованием в 1922 г. единого федеративного государства – Союза Советских Социалистических Республик – функции конституционного контроля перешли к высшим органам государственной власти СССР – Всесоюзному съезду Советов, центральному исполнительному комитету СССР и его Президиуму.

Конституция 1924 г. возлагала на Верховный суд обязанность осуществлять конституционный надзор. Постановления Пленума Верховного суда СССР по вопросам соответствия нормативных актов Конституции носили характер консультативных заключений. Обязательную силу они приобрели только после их утверждения постановлениями Президиума ЦИК СССР. В связи с созданием в 1933 г. Прокуратуры СССР к ней перешли функции конституционного надзора.

По Конституции 1936 г. осуществление конституционного контроля в пределах СССР было отнесено к компетенции Верховного Совета и его Президиума. Подобные нормы повторила и Конституция 1977 г.

Только в 1988 г. в результате изменений Конституции СССР был создан самостоятельный орган конституционного надзора – Комитет конституционного надзора СССР. Комитет был вправе принимать заключения о неконституционности поднадзорных актов, но не имел права их отменять. В случае установления неконституционности актов Съезда народных депутатов СССР или несоответствия конституций союзных республик Конституции СССР Комитет конституционного надзора не мог приостанавливать их действие. Для окончательного решения он направлял свои заключения Съезду народных депутатов СССР, хотя Съезд мог отклонить заключение Комитета двумя третями голосов общего числа народных депутатов СССР. И только в отношении актов, нарушающих основные права и свободы человека, Комитет принимал заключения, после которых неконституционные акты утрачивали силу. В декабре 1991 г. в результате распада Советского Союза Комитет конституционного надзора, как и все иные органы СССР, прекратил свою деятельность.

Почти все страны Содружества Независимых Государств, созданного на постсоветском пространстве, изначально сформировали органы конституционной юстиции, следуя европейской модели. Однако в последующем, например, Конституционный Суд Казахстана был преобразован в Конституционный Совет, Конституционный Суд Кыргызстана был упразднен и создана Конституционная палата при Верховном Суде Республики. Правда, в последние годы и в Казахстане, и в Кыргызстане вновь были учреждены конституционные суды.

В Республике Беларусь Конституционный Суд пережил уже несколько существенных реформ. В частности, в результате принятия Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» было установлено право Суда осуществлять обязательный предварительный контроль конституцион-

ности всех законов, принятых парламентом до подписания данных законов Президентом Республики. Таким образом, в Республике был введен предварительный конституционный контроль, причем обязательный. Введение подобных механизмов, пусть и с целью оптимизации правового регулирования, повышения качества законов, тем не менее абсолютно не соответствует статусу Конституционного Суда именно как судебного органа, который не должен осуществлять предварительный контроль. В результате принятия Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве» и внесения в него изменений (Закон Республики Беларусь в ред. от 17 июля 2023 г. № 284-З) была окончательно сформирована возможность непосредственно защищать конституционные права граждан по их жалобам. Таким образом, по прошествии более чем 30 лет с момента создания органов правовой защиты конституции в странах СНГ вопросы дальнейшего совершенствования их организации и деятельности остаются актуальными.

С учетом собственного опыта и практики зарубежных стран в России было принято решение сформировать самостоятельный, независимый орган конституционного контроля. На основе Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», предусматривающего создание в России специализированного органа конституционного судебного контроля, 6 мая 1991 г. был принят Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» (с изм. от 12 июля 1991 г.). После принятия Конституции РФ 1993 г., которая определила новые параметры организации и деятельности Конституционного Суда, был принят Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Конституционном Суде РФ). Законом были существенно расширены полномочия Конституционного Суда РФ. Например, Суд стал проверять конституционность законов по запросам судов, стал давать официальное обязательное толкование Конституции РФ. При этом Суд утратил право рассматривать дела по собственной инициативе, дела о конституционности партий, общественных объединений, о конституционности действий и решений высших должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов и право давать заключения о наличии оснований для их отрешения от должности. Конституция РФ изменила численный состав судей Конституционного Суда РФ и порядок их назначения на должности.

Все последующие годы наблюдается совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность органа конституционного правосудия. В частности, серьезным нововведением в 2009 г. стало изменение порядка назначения на должности Председателя Конституционного Суда и двух его заместителей (назначает Совет Федерации по представлению Президента РФ вместо избрания самими судьями из своего состава). В следующем году Конституционный Суд получил право рассматривать некоторые вопросы без проведения слушаний. Позже законодатель закрепил за Конституционным Судом право проверять конституционность вопросов, выносимых на общероссийский референдум. Учитывая наметившиеся проблемы во взаимоотношениях с рядом международных организаций, Конституционный Суд стал оценивать возможность применения международных правовых актов в их интерпретации международными органами по защите прав и свобод человека.

Наиболее существенные изменения в организации деятельности и объеме полномочий законодатель внес после изменения Конституции РФ в 2020 г., когда в Конституции по-новому были изложены природа и функции органа конституционного правосудия. Конституционный Суд отныне признан высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную

власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. При этом изменено количество судей (с 19 до 11 человек). Введена возможность Президента инициировать отрешение судьи от должности в случае совершения поступка, порочащего честь и достоинство судьи. Судьи Конституционного Суда были лишены права публично высказывать особое мнение и др.

Наиболее значимыми стали изменения, касающиеся полномочий Конституционного Суда. Прежде всего уточнен перечень субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный Суд с жалобой. Кроме граждан, с индивидуальной или коллективной жалобой могут обращаться юридические лица, муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах, другие предусмотренные федеральными законами уполномоченные по правам в отдельных сферах или по правам лиц отдельных категорий, а также иные органы и должностные лица в соответствии с федеральным законом, общероссийские организации, которые в соответствии с федеральным законом могут представлять интересы таких граждан и юридических лиц. Перечислены акты, оспариваемые в жалобе: федеральный конституционный закон, федеральный закон, нормативные акты Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституции республик, уставы, законы либо иные нормативные акты субъекта Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо отметить, что почти все названные выше субъекты и ранее могли обращаться в Конституционный Суд на основе решений органа конституционного правосудия. Точно так же оспариваться могли и перечисленные выше акты. Таким образом, данные вопросы были просто легализованы путем закрепления в Конституции или ФКЗ о Конституционном Суде РФ.

Одно из новых правомочий Конституционного Суда – возможность осуществлять предварительный конституционный контроль законов по инициативе Президента РФ, что в принципе не свойственно органам конституционной юстиции. Полномочия Конституционного Суда расширены и в иных направлениях. Например, Суд вправе рассматривать дела о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Россию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. Следует отметить, что за прошедшие годы после изменения ФКЗ о Конституционном Суде РФ не все субъекты воспользовались своим новым правом на обращение в орган конституционной юстиции, а следовательно, и часть новых полномочий Конституционного Суда остаются «спящими».

Признано, что наиболее значимой задачей органов конституционного правосудия является защита конституционных прав граждан. Однако в ряде стран, имеющих конституционный суд, у граждан нет непосредственного права на обращение в суд. Нередко от имени гражданина в специализированный орган конституционного судебного контроля может обращаться государственный орган (иной суд, исполнительный орган, прокурор и др.).

По Конституции Российской Федерации граждане могут непосредственно обращаться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод. Жалобы могут быть индивидуальными и коллективными. С жалобами могут обращаться и иные субъекты, перечень которых изначально уточнялся самим Конституционным Судом в его решениях, а в последующем закреплялся законодателем. В частности, Конституционный Суд уточнил, что объединения граждан могут обращаться с жалобой на нарушение прав граждан, а также на нарушение прав самого объединения. В число субъектов обращения с жалобой Конституционный Суд постепенно включил различные общественные объединения, предпринимательские сообщества, государственные предприятия, муниципальные образования как территориальные объединения граждан, коллективно реализующие на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления, и т. д. Более того, Конституционный Суд признал право на обращение с жалобой за Генеральным прокурором и Уполномоченным по правам человека (но в интересах третьих лиц).

При увеличении круга субъектов обращения с жалобой Конституционный Суд расширял и перечень актов, которые могут оспариваться в жалобе. Так, Конституционный Суд назвал ряд критериев, в случае соответствия которым и иные нормативные акты могут быть предметом рассмотрения в органе судебного конституционного контроля, т. е. фактически могут быть сопоставимыми с законом: принятие данного акта предусмотрено самой Конституцией, это акт особого уровня и особого материально-правового содержания (Постановление от 5 июля 2001 г. № 11-П). Позже Судом была сформулирована правовая позиция о том, что при определенных условиях предметом проверки в связи с жалобой граждан могут быть постановления Правительства, если есть прямая нормативная связь подзаконного нормативного акта с федеральным законом (Постановление от 27 января 2004 г. № 1-П). Тогда же Суд пришел к выводу о том, что на предмет конституционности по жалобам граждан могут проверяться и иные подзаконные акты, если отсутствует федеральный закон, который должен был бы регулировать соответствующие правоотношения (Определение от 4 марта 2004 г. № 146-О).

Количество подаваемых в орган конституционного правосудия жалоб росло, и с целью снижения нагрузки на Конституционный Суд в законе были закреплены условия, ограничивающие возможность обращения в Суд: оспариваемый закон должен быть применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, срок обращения ограничен до одного года. В 2020 г., расширив перечень актов, которые могут оспариваться в жалобе, законодатель предусмотрел условие, согласно которому должны быть исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

Рассуждая о развитии конституционного контроля в Российской Федерации, не следует забывать, что с учетом федеративного устройства страны, как и ряда подобных государств (Германия, Аргентина), конституционное правосудие законодательно было предусмотрено и на уровне субъектов. Данные органы должны были обеспечить дополнительные гарантии реализации принципов федерализма, принципа разделения властей и, что наиболее важно, защиту основных прав и свобод человека. Изначально в ряде республик в составе СССР были созданы комитеты конституционного надзора по аналогии с федеративным вариантом (Северная Осетия, Чувашия). Однако после распада Советского Союза республики стали создавать конституционные суды по примеру федерального центра (Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва). После принятия Конституции

в 1993 г. и закрепления новых характеристик федерализма расширилась география регионального конституционного судопроизводства (Адыгея, Бурятия, Карелия, Коми, Удмуртия, Хакасия). При отсутствии в то время законодательного регулирования иные субъекты стали пробовать другие варианты.

В 1998 г. Свердловская область создала Уставный суд, гарантирующий правовую охрану Основного закона области – Устава. В Иркутской области была учреждена Уставная палата, в Ставропольском крае – Согласительная палата, которые представляли собой органы конституционного надзора. Не везде планировалось создание именно специализированных судебных органов. В Республике Калмыкия функциями конституционного контроля был наделен Верховный суд, в Республике Алания (Северная Осетия) действовал Комитет конституционного надзора, а в Адыгее – Конституционная палата, входящая в судебную систему. В ряде субъектов (Республика Ингушетия, Московская область) отдельные полномочия органа конституционного контроля были переданы судам общей юрисдикции.

Подобная практика находила понимание, но не была санкционирована федеральным законом. Более того, федеральный законодатель не поддерживал идеи субъектов о принятии закона, объединяющего конституционные (уставные) суды субъектов и Конституционный Суд РФ в единую систему, о федеральном финансировании региональных органов конституционного контроля как дополнительной гарантии их независимости от органов власти регионов. Только в 1996 г. в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» было закреплено право субъектов на создание своих конституционных (уставных) судов.

Н. В. Витрук писал, что право субъектов на формирование конституционных (уставных) судов, прямо не предусмотренное Конституцией, вытекает из положений Конституции Российской Федерации, предусматривающих, что «республики (государства) и другие субъекты Российской Федерации организованы и функционируют на основе своих учредительных актов – конституций и уставов, контроль за соблюдением которых входит в компетенцию самих субъектов Федерации» [Витрук, 2001].

Б. С. Эбзеев отмечал, что отсутствие в республиках и других субъектах РФ органов конституционного контроля нарушает основополагающие принципы организации государственной власти в России, прямо противореча установленному в ст. 19 Конституции РФ принципу равенства граждан перед законом и судом вне зависимости от места проживания [Эбзеев, 2005].

За время существования конституционных (уставных) судов они были созданы в 16 субъектах, включая республики, области и один город федерального значения Российской Федерации. Прежде всего конституционные (уставные) суды создавались в политически активных субъектах, где органы власти считали необходимым в рамках федеративного устройства иметь свои региональные суды и не боялись создания и функционирования дополнительного контрольного органа. При этом на федеральном уровне правовое регулирование соответствующих вопросов было недостаточным. Эффективность деятельности региональных судов была низкой ввиду малого количества обращений. В ряде субъектов снижали финансирование данных органов, не назначали новых судей при появлении вакансий. Отсутствие, в частности, политической поддержки со стороны Федерации на определенном этапе привело к конфликту между решениями Конституционного Суда РФ и конкретных конституционных (уставных) судов (например, Уставного суда Челябинской области).

Перечисленные факторы привели к принятию 8 декабря 2020 г. Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», предусматривающего, в частности, упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации до 1 января 2023 г. Тот же Закон закрепил возможность создания в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) советов, определил статус данных структур. В частности, Закон установил, что советы создаются при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов. Следовательно, при организации советов не учитывается принцип разделения властей, и их полномочия будут надзорными, а не контрольными. Следует согласиться с позицией Ф. Р. Муратшина, который отмечает, что «новый институт конституционного контроля не получит широкого распространения и не даст ожидаемого результата» [Муратшин, 2021].

Сегодня конституционные советы созданы уже в нескольких республиках, которые по-разному определяют их статус.

Например, в Республике Башкортостан сразу установлено, что Конституционный совет действует при Государственном Собрании – Курултае (закон Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан»).

В Республике Саха (Якутия) Конституционный Совет объявлен постоянно действующим государственным органом, и только после определения целей, ради которых создается этот орган, упоминается, что он функционирует при Государственном Собрании (Иль Тумэн) (конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. 2356-З № 623-VI).

Интересно отметить, что в Республике Татарстан законодательно вообще не фиксируется организация Конституционного совета при парламенте Республики, заявляется, что этот государственный орган – самостоятельное юридическое лицо. Даже способ формирования не позволяет соотнести Конституционный совет с Государственным Советом, так как хотя члены Совета и назначаются парламентом, но одного кандидата в члены Конституционного совета представляет Государственному Совету глава (раис) Республики, двух кандидатов – председатель Государственного Совета. Более того, реализацию отдельных полномочий Конституционного Совета может инициировать только глава (раис) Республики Татарстан (закон Республики Татарстан «О Конституционном совете Республики Татарстан» от 13 июля 2023 г. № 44-ЗРТ).

Республики устанавливают разные полномочия для конституционных советов.

Например, в Башкортостане Конституционный совет дает заключения по проектам законов, рассматриваемых парламентом, нормативных правовых актов, принимаемых парламентом, а также законов, принятых парламентом, но не подписанных и не обнародованных главой Республики. Кроме того, Совет готовит проект толкования республиканской Конституции и, что очень важно, рассматривает жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан нормативными правовыми актами Республики и муниципальными нормативными правовыми актами. Таким образом, немалую часть полномочий данного органа можно отнести к предварительному контролю.

В Республике Саха (Якутия) Конституционный совет дает заключения о конституционности республиканских законов, нормативных правовых актов различных органов. Существенные возможности имеет совет при проверке проектов актов. Кроме всего названного, Конституционный совет дает толкование Конституции (в отличие от Конституционного совета Башкортостана, который лишь готовит проект толкования).

В Республике Татарстан Конституционный совет выносит заключения о конституционности законов Республики, нормативных правовых актов главы (раиса) Республики, Кабинета министров, иных органов исполнительной власти Республики Татарстан, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований. Отдельным полномочием Конституционного совета Республики выступает рассмотрение обращений граждан и организаций, полагающих, что их права нарушены нормативными правовыми актами. У Совета имеются полномочия по осуществлению предварительного контроля, например, в отношении проектов законов о принятии, внесении изменений и дополнений в республиканскую Конституцию, а также проектов договоров (соглашений), заключаемых от имени Республики Татарстан с субъектами Российской Федерации. Многие органы региональной власти, органы местного самоуправления могут обратиться в Конституционный совет с запросом о разъяснении положений Конституции Республики Татарстан.

Рассматривая полномочия конституционных советов в целом, следует отметить, что они осуществляют оценку как проектов, так и действующих актов, защищают конституционные права граждан, участвуют в толковании республиканских конституций. Субъектами обращения в советы могут быть не только законодатели (если учесть природу этих органов), но и глава субъекта, исполнительные органы, органы местного самоуправления, уполномоченные по защите прав и т. д. Однако все-таки конституционные советы осуществляют надзорные функции. В связи с этим, например, В. В. Курятников предлагает «наделить конституционные (уставные) советы правом лишать подзаконные акты субъектов РФ юридической силы в случае их неконституционности и инициировать проверку неконституционных законов субъекта РФ и актов органов местного самоуправления в судах общей юрисдикции. Также предлагается наделить конституционные (уставные) советы субъектов РФ правом на официальное нормативное толкование Основного закона» [Курятников, 2023].

Республики предусматривают разное количество членов конституционных советов (Башкортостан – от трех до пяти человек, Саха (Якутия) – девять человек, Татарстан – три человека), разный срок полномочий членов советов (в Республике Саха (Якутия) – 10 лет, в других республиках – пять).

Необходимо обратить внимание на способ формирования советов. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» установил, что конституционные (уставные) советы формируются при законодательных (представительных) органах субъектов. Учитывая это, республики явно или косвенно закрепили в своих законах данное условие, предусмотрев право главы субъекта участвовать в формировании персонального состава советов. В Республиках Башкортостан и Саха (Якутия) кандидатуры на должности всех членов Совета представляются региональному парламенту главой субъекта. В Татарстане глава (раис) Республики представляет одного из трех кандидатов в члены Совета.

Безусловно, федеральный законодатель существенно ограничил возможности субъектов в организации деятельности органов правовой охраны региональных конституций (уставов), упразднив конституционные (уставные) суды и предусмотрев возможность создания конституционных (уставных) советов. Советы являются структурами совершенно другой правовой природы. Важно, что в отличие от судов они не принимают окончательных решений.

Например, в Республике Башкортостан прямо установлено, что заключения Конституционного совета носят рекомендательный характер.

В Республике Саха (Якутия) постарались избежать прямого указания на юридическую силу решений Конституционного совета, предусмотрев, что его решения подлежат обязательному рассмотрению государственными органами Республики, органами местного самоуправления, должностными лицами, которых эти решения касаются, не позднее трех месяцев. При этом законодатели Республики были вынуждены указать, что заинтересованные органы, должностные лица могут внести изменения в нормативные правовые акты в случае, если решением Конституционного совета установлено их несоответствие Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия).

Аналогичный подход реализован и в Республике Татарстан, где признается, что органы власти Республики Татарстан обязаны рассмотреть решение Конституционного совета, но Конституционный совет в своих заключениях излагает суждение о соответствии или несоответствии того или иного нормативного правового акта Конституции Республики.

Выводы

Проведенное исследование показывает, что федеральное конституционно-правовое регулирование направлено на поиск самых эффективных способов обеспечения верховенства Конституции РФ, на то, чтобы в полном объеме обеспечить и защитить конституционные права и свободы человека в ходе конституционного контроля.

При этом на уровне субъектов наблюдается иной процесс, связанный с упразднением конституционного (уставного) контроля. Конституционные советы не смогут заменить ранее функционировавшие судебные органы. М. Н. Рудман и А. Р. Туриянов отмечают, что упразднение конституционных (уставных) судов «является ликвидацией органов, обеспечивающих защиту конституционных прав и свобод личности» [Рудман, Туриянов, 2022]. Конституционные советы в большей части занимаются просветительской деятельностью, содействуют формированию и развитию правовой культуры. Следует признать, что создание конституционных советов является шагом назад в развитии национального конституционного контроля.

В настоящее время в национальном законодательстве многих стран, в том числе и в России, появляются новые нормы, позволяющие на новом уровне обеспечить верховенство собственной конституции, конституционного строя, конституционных ценностей, прав и свобод человека. Хочется верить, что все изменения в рассматриваемой сфере приведут к развитию конституционного контроля в России.

Библиографический список

Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. – М.: Городец-издат, 2001. – 507 с.

Курытников В. В. Полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2023. – Т. 9. – № 1. – С. 92–108.

Муратшин Ф. Р. Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации: быть или не быть? // Правовое государство: теория и практика. – 2021. – № 3. – С. 92–107.

Рудман М. Н., Туриянов А. Р. Проблемы развития системы конституционного контроля в субъектах Российской Федерации после конституционной реформы

2020 года // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2022. – Т. 8. – № 3 (31). – С. 95–109.

Эбзеев Б. С. Конституционное правосудие в России: системность и роль в обеспечении единства и целостности Российского государства // Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 17 июня 2005 г. – Казань: Центр инновационных технологий, 2005. – С. 15–21.

References

Ebzeev, B. S. (2005) *Konstitucionnoe pravosudie v Rossii: sistemnost` i rol` v obespechenii edinstva i celostnosti Rossijskogo gosudarstva* [Constitutional justice in Russia: consistency and role in ensuring the unity and integrity of the Russian state]. *Konstitucionnoe pravosudie v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie, opy`t, perspektivy`* [Constitutional justice in the Russian Federation: legal regulation, experience, prospects]: conference papers, Kazan: Center for Innovative Technologies, 15–21.

Kuryatnikov, V. V. (2023) Polnomochiya konstitucionny`x (ustavny`x sovetov sub``ektov RF kak organov pravovoj ohrany` Osnovnogo zakona [The powers of constitutional (statutory) councils of subjects of the Russian Federation as bodies of legal protection of the Basic Law]. *Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research*, (9:1), 92–108.

Muratshin, F. R. (2021) Konstitucionny`e (ustavny`e) sovety` pri parlamentax sub``ektov Rossijskoj Federacii: by`t` ili ne by`t`? [Constitutional (statutory) councils under the parliaments of the constituent entities of the Russian Federation: to be or not to be?]. *The rule of law: theory and practice*, (3), 92–107.

Rudman, M. N. & Turyanov, A. R. (2022) Problemy` razvitiya sistemy` konstitucionnogo kontrolya v sub``ektax Rossijskoj Federacii posle konstitucionnoj reformy` 2020 goda [Problems of developing the system of constitutional control in the constituent entities of the Russian Federation after the 2020 constitutional reform]. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, (8:3), 95–109.

Vitruk, N. V. (2001) *Konstitucionnoe pravosudie v Rossii (1991–2001 gg.): Oчерki teorii i praktiki* [Constitutional justice in Russia (1991–2001): Essays on theory and practice]. Moscow: Gorodets-izdat. 507.

Информация об авторе

Светлана Эдуардовна Несмеянова – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (e-mail: nesmeyanova@yandex.ru).

Information about the author

Svetlana E. Nesmeyanova – Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor of Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (e-mail: nesmeyanova@yandex.ru).

© С. Э. Несмеянова, 2024

Дата поступления в редакцию / Received: 13.05.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 17.05.2024