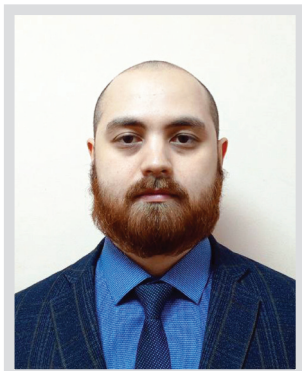


УДК 342.55

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-212-217

Правовой статус Конституционного совета Республики Саха (Якутия)**Сабитов Р.Э.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета

Актуальность настоящей статьи заключается в изучении нового для российской правовой системы объекта исследования – конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Преследуя цель выявить содержание правового статуса советов на примере опыта Республики Саха (Якутия), автор поставил следующие задачи: определить правовую основу организации и деятельности Конституционного совета РС(Я), охарактеризовать отдельные элементы его правового статуса, на основе полученных данных сформулировать перспективы конституционного надзора в Республике Саха (Якутия). Выявлено, что Конституционный совет РС(Я) – конституционный надзорный несудебный орган, тем не менее воспринявший многолетнее развитие конституционного судопроизводства в Республике Саха (Якутия). Статья вносит вклад в развитие научных представлений о конституционных (уставных) советах, ее содержание может быть использовано, в частности, в работе советов в части обеспечения правового воздействия их решений на общественные отношения.

Ключевые слова: конституция, конституционные (уставные) советы, Республика Саха (Якутия), полномочия

Для цитирования: Сабитов Р.Э. Правовой статус Конституционного совета Республики Саха (Якутия) // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 1. С. 212–217. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-212-217.

В Российской Федерации в 2020 г. появился новый объект исследования – конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации (далее – советы) [1]. Их появление произошло на фоне упразднения конституционных (уставных) судов и является примечательным фактом, достойным лечь в основу обновления периодизации развития специализированной правовой охраны конституций и уставов субъектов РФ.

Так, в новый период, в котором судебный конституционный (уставный) контроль сменился государственным конституционным надзором, Республика Саха (Якутия) (далее – РС(Я)) стала первым субъектом Российской Федерации, создавшим Конституционный совет.

Нормативное правовое регулирование организации и деятельности нового органа конституционно-

надзорной деятельности включает в себя – помимо немногословного федерально-законодательного – конституционное, конституционно-законодательное регулирование и саморегулирование советом своей деятельности.

Появление нового органа потребовало внесения соответствующих изменений и дополнений в действующую Конституцию Республики Саха (Якутия) [2].

Практически все конституционные новеллы о Конституционном совете были размещены в гл. 4 «Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)», при этом название главы было сохранено, что может служить штрихом к определению места конституционного совета в системе публичной власти субъекта РФ, интерпретирующим то, что в формулировке федерального законодателя советы создаются при законодательных (представи-

тельных) органах государственной власти субъектов РФ.

Лишь одно конституционное положение о том, что присяга Главы РС(Я) приносится в торжественной обстановке в присутствии в том числе конституционных советников РС(Я), было логично размещено в ч. 2 ст. 71 (гл. 5 «Глава Республики Саха (Якутия)»). Что характерно, ранее вместо конституционных советников был Конституционный суд РС(Я), логично шедший сразу после Верховного суда и Арбитражного суда РС(Я). Конституционные советники же стоят в конце списка присутствующих на присяге Главы РС(Я), что, на наш взгляд, подчеркивает субсидиарность Конституционного совета в системе государственных органов.

Гл. 4 дополнили ст. 67.1, посвященной непосредственно Конституционному совету: «Конституционный совет Республики Саха (Якутия) является постоянно действующим государственным органом Республики Саха (Якутия), осуществляющим, в соответствии с настоящей Конституцией, Конституционным законом “О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)” деятельность в целях соблюдения верховенства Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в системе законодательства Республики Саха (Якутия), прямого действия Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) на территории Республики Саха (Якутия), укрепления конституционной законности, сохранения и развития конституционных ценностей правового демократического государства в Республике Саха (Якутия) как субъекте Российской Федерации».

Конституционный совет Республики Саха (Якутия) создается при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)».

Данная конституционная статья является основной, регулирующей конституционный статус Конституционного совета РС(Я).

Согласно абз. 1 ст. 67.1, Республика Саха (Якутия) решила определить совет постоянно действующим органом, деятельность которого описывается в первую очередь довольно подробно закрепленными целями, но практически не конкретизируется иначе, например, полномочиями. Показательно получение советом статуса постоянно действующего органа, что отвечает целям его создания и деятельности.

В абз. 2 ст. 67.1 конституционный законодатель субъекта РФ избрал путь повторения формулы «при» из федерального законодательства без дополнительной конкретизации связи с парламентом.

Остальные конституционные положения о совете содержатся в ст. 56 (гл. 4), в которой закреплены предметы ведения Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) – к его ведению отнесли заслушивание доклада Конституционного совета РС(Я) о состоянии и развитии конституционного законодательства (пункт 4, ранее в нем речь шла о заслушивании по-

сланий Конституционного суда РС(Я), образование Конституционного совета РС(Я) (п. 12.1, введен впервые), назначение на должность конституционных советников РС(Я) (п. 15, ранее в нем говорилось о назначении на должность судей Конституционного суда РС(Я)). Данные новеллы Конституции РС(Я), равно как и остальные, говорят о том, что конституционный законодатель Республики Саха (Якутия), безусловно, принял во внимание установку федерального законодательства на связь советов с парламентами субъектов РФ. Вместе с тем Конституция РС(Я) не говорит по данному вопросу ничего принципиально нового и оставляет нас в парадигме необходимости осмысления и толкования формулы «конституционный (уставный) совет субъекта РФ при парламенте субъекта РФ», не меняя формулировку федерального закона на, например, иную: «конституционный (уставный) совет субъекта РФ парламента субъекта РФ».

Выбор конституционно-законодательного уровня регулирования создания, формирования, деятельности совета в настоящем случае обусловлен тем, что правовая система Республики Саха (Якутия) строится в том числе на основе органического, конституционного законодательства. Абз. 1 ст. 67.1 Конституции РС(Я) предусматривает принятие Конституционного закона «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)», что ставит нормативное правовое регулирование о совете в один ряд с конституционными законами РС(Я) о порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию РС(Я), о Главе РС(Я), о Государственном Собрании (Ил Тумэн) РС(Я), о Правительстве РС(Я) и, что характерно, утратившими силу конституционными законами о Конституционном суде РС(Я) и конституционном судопроизводстве и об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного суда РС(Я). Это также делает более определенным статус Конституционного совета и как преемника Конституционного суда РС(Я), и как субъекта особой значимой деятельности по «укреплению конституционной законности, сохранения и развития конституционных ценностей правового демократического государства в Республике Саха (Якутия) как субъекте Российской Федерации».

Следует обратить внимание еще на один важный конституционный орган – Конституционную комиссию РС(Я) [3], чей статус урегулирован, в том числе конституционным законом. Здесь стоит сделать краткое отступление и подчеркнуть разнообразие и сходство, пересечение путей конституционного развития в субъектах Российской Федерации.

Конституционная комиссия РС(Я), в числе задач которой на первом плане стоит предварительное рассмотрение предлагаемых изменений в Конституцию РС(Я), параллельно работала с Конституционным судом РС(Я), а теперь сохранила свой статус

и функционирует наряду с Конституционным советом РС(Я). Это особенность, которой нет, например, в Республике Адыгея, также создавшей конституционный совет. Конституционный суд Республики Адыгея – орган, близкий по своим характеристикам к Конституционному суду РС(Я), – получил преемника (Совет), никак не напоминающего по характеру деятельности и полномочий прежний Суд. Образованный Конституционный совет Республики Адыгея ввиду отсутствия ненадзорных функций ближе к усеченной версии Конституционной комиссии РС(Я) и создан только «в целях выработки заключений по внесенным в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея проектам конституционных законов Республики Адыгея», то есть по предлагаемым изменениям в Конституцию Республики Адыгея.

Вернемся к Конституционному совету РС(Я). Дальнейшую конкретизацию правового статуса он получил в Конституционном законе РС(Я) от 26.05.2021 г. № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» (далее – Закон о совете). Данный закон был принят и опубликован одновременно с Конституционным законом РС(Я) от 26.05.2021 г. № 2357-3 № 625-VI «Об упразднении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Саха (Якутия)» и Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 г. № 2355-3 № 621-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)» (в том числе вводящим совет). Таким образом к нормативному правовому переходу от суда к совету в Республике Саха (Якутия) подошли без временного промежутка.

Организационно процесс выглядел следующим образом. Суд был упразднен с 1 июля 2021 г. Совет, состоящий из 9 конституционных советников (далее также – советники), формировался в два захода – сначала 16 июня 2021 г. были назначены 4 советника, осуществляющих свои полномочия на профессиональной постоянной основе и замещающих государственные должности (Председатель совета, два его заместителя и секретарь-советник), затем 20 октября 2021 г. назначены оставшиеся 5 конституционных советников, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, а свою деятельность – на общественных началах; первое заседание совета прошло 28 октября 2021 г. [4].

По мнению О.В. Брежнева, дифференциация статуса конституционных советников, несмотря на декларацию в Законе о совете равенства их прав, едва ли допустима в свете ограничений, которые ложатся на советников, замещающих государственные должности, но отсутствуют в отношении советников, работающих на общественных началах: для

первых, например, предусмотрены запреты участия в различных формах политической деятельности, что может быть урегулировано только федеральным законом [5, с. 34–35]. Несмотря на наличие подобных изъянов в реализации, на наш взгляд, модель «смешанного» состава совета представляет собой достаточно приемлемый вариант, не противоречащий в своей идее смыслу конституционализма.

На первом заседании совета среди прочих актов был принят регламент. Этот и ранее важный в деятельности конституционных (уставных) судов акт, в деятельности совета предполагается еще более важным. Согласно ч. 3 ст. 1 Закона о совете, «вопросы внутренней организации, порядок деятельности, основания, форма, порядок обращения в Конституционный совет и порядок рассмотрения им обращений, а также порядок взаимодействия с Главой Республики Саха (Якутия), Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Правительством Республики Саха (Якутия), иными органами государственной власти, органами местного самоуправления устанавливаются Регламентом Конституционного совета», в то время как для регламента Конституционного суда РС(Я) это были только «вопросы внутренней деятельности».

Нельзя сказать наверняка, с чем именно связано такое увеличение регулирующей нагрузки на регламент по сравнению с регулированием конституционных и уставных судов. Вероятно, такая свобода для нового государственного органа вызвана отходом от сформированных стандартов регулирования организации суда и судебской деятельности. Возможно, создатели якутской модели конституционного совета решили предоставить большую свободу впоследствии сформированному органу в определении нюансов его деятельности, чтобы возможные ошибки не приходилось исправлять очередным заводом законодательного механизма. К тому же отсутствие установленного института конституционной жалобы потенциально сократило взаимодействие совета с гражданами и их объединениями по сравнению с судом, в особенности по поводу собственной компетенции совета, что могло также подтолкнуть законодателя субъекта РФ к малому размеру Закона о совете – ведь теперь основное взаимодействие совета, в соответствии с его полномочиями, будет происходить с органами публичной власти, соответственно, вопросы по поводу внешней стороны деятельности совета будут акцентироваться на межведомственном взаимодействии. Впрочем, ничего из этого не представляет собой аргумента против дальнейшего необходимого исправления правовой основы организации и деятельности совета.

Согласно Закону о совете, конституционные советники назначаются Государственным Собранием (Ил Тумэн) по представлению Главы РС(Я), что повторяет прошлый порядок назначения конституци-

онных судей в Республике Саха (Якутия). Порядок рассмотрения кандидатур на должности конституционных советников РС(Я) устанавливается Регламентом Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я).

Такая модель назначения в целом характерна для Конституционного Суда РФ и упраздненных конституционных и уставных судов субъектов РФ, что говорит о нахождении в русле отечественной традиции формирования органов судебной конституционной юстиции. В науке высказывается позиция, что такой подход устарел, порождает избыточную зависимость членов конституционных советов от главы субъекта РФ; вызывают вопросы непрозрачность и недемократичность подбора кандидатур и их выдвижения на должность, ограниченность в субъектном составе участников данного процесса как со стороны государства, так и общества [6, с. 61]. Между тем формирование советов является одним из самых урегулированных вопросов в законах о советах и непосредственно влияет на их деятельность [7].

Советники назначаются сроком на определенный срок – 10 лет, но могут быть переназначены на новый срок по представлению Главы РС (Я). Конституционные судьи назначались на должность на 15 лет и не могли быть переназначены. По мнению А.Т. Карасева, А.В. Савоськина и В.А. Мещерягиной, срок полномочий советников должен быть существенно больше, чем сроки полномочий представителей ветвей государственной власти. Мы согласны с тем, что это имеет смысл в целях укрепления независимости совета. Еще один приводимый исследователями аргумент о «времени на раскачку» для впервые назначенных советников на этом фоне может показаться не столь важным, но также должен учитываться при определении сроков полномочий [6, с. 62].

Полномочия Конституционного совета РС(Я):

- толкование Конституции;
- дача заключений о соответствии Конституции законодательных, подзаконных и муниципальных правовых актов – абстрактный последующий надзор;
- дача заключений по обращению Главы РС(Я) о соответствии Конституции принятых законов до их подписания и обнародования – предварительный факультативный надзор;
- дача заключений о соответствии Конституции проектов законов и конституционных законов, предметом регулирования которых являются основы конституционного строя, национально-государственный статус и административно-территориальное устройство Республики Саха (Якутия) – предварительный обязательный надзор.

Несмотря на относительно широкий перечень инициаторов процесса рассмотрения указанных вопросов, заметно отсутствие института конституционной жалобы. Между тем сохранение права на обращение в конституционные и уставные советы с

целью защиты своих прав и свобод за физическими и юридическими лицам остается достаточно обоснованным по крайней мере с точки зрения наполняемости советов актуальными делами; возможности граждан получить оценку нормативных правовых актов органов местного самоуправления особым экспертным органом специализированной правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ; в целом дополнительного механизма защиты прав и свобод граждан и организаций и т.д.

Также заметной новеллой стал предварительный надзор. Как пишет И.С. Галяева, по сравнению с Конституционным судом РС(Я), у которого предварительная проверка конституционности законов ограничивалась формальной проверкой законов о внесении конституционных изменений, компетенция совета была расширена (два соответствующих полномочия перечислены выше) [8, с. 43]. Но данный аспект также не лишен недостатков и требует дальнейшей правовой разработки. Например, в этой связи неясно соотношение набора полномочий совета: предварительных надзорных полномочий между собой; предварительного и последующего надзора. Возникают вопросы о допустимости повторной проверки конституционности закона, ранее «одобренного» советом [8, с. 46]. В целом можно заметить, что развитие предварительного конституционного надзора в Республике Саха (Якутия) – это процесс, подхваченный сходными изменениями в полномочиях Конституционного суда Российской Федерации. Вероятно, мы бы наблюдали схожие процессы и в наиболее пассионарных конституционных (уставных) судах, к которым относился и якутский суд.

Рекомендательный характер решений является еще одним острым углом для советов, включая якутский. В Законе о совете рекомендательность и необязательность к исполнению его решений «фиксируется» отсутствием прямой характеристики юридической силы решений. Ввиду этого мысль о несостоятельности создания и деятельности Конституционного совета РС(Я), в частности, и конституционных (уставных) советов вообще [9–12] популярна в научной литературе. Вместе с тем анализ правового воздействия деятельности советов на правовую систему субъекта Российской Федерации может быть продолжен. В случае решений Конституционного совета РС(Я) мы констатируем, что это официальный документ, принимаемый в рамках урегулированной правовыми актами процедуры и, что важно отдельно отметить, публикующийся. Согласно ч. 6 ст. 8 Закона о совете, решение совета подлежит опубликованию на сайте совета, в газете «Ил Тумэн» (парламентская газета) и на официальных сайтах государственных органов Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления, должностных лиц, которых касается решение совета.

В этой связи требующую внимания точку зрения озвучил заведующий кафедрой конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета Е.Б. Султанов на круглом столе «Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: опыт и перспективы» [13]: во-первых, опыт показал, что судебная модель конституционного контроля не вписалась в систему разделения властей субъектов РФ и пытаться вписать ее туда снова на тех или иных властных основаниях будет ошибкой; во-вторых, не стоит недооценивать силу слова в решениях совета – и без формальной обязанности к их исполнению они могут играть серьезную роль в информационном пространстве, если их грамотно, в доступной форме подавать обществу и подмечать, что к мнению совета не прислушиваются, а его решения не исполняются.

На наш взгляд, стоит добавить, что судебная модель регионального конституционного контроля в свое время оказала заметную роль в государственно-правовом строительстве субъектов РФ, а все последние преобразования можно рассматривать в эволюционном контексте как сохранение ценности специализированной правовой охраны конституции (устава) и ее приспособление к текущим условиям развивающейся во времени действительности, в частности, правовой, экономической и политической. Также немаловажно доносить до граждан не только случаи неисполнения решений совета, но и их успешное воздействие на рассмотренный вопрос в целях формирования позитивных правовых ожиданий.

На том же круглом столе председатель Конституционного совета РС(Я) П.В. Гоголев также выступил с речью и поднял тему ненадзорных функций Конституционного совета РС(Я). П.В. Гоголев рассказал об исправно практикуемом ежегодном представлении на пленарном заседании Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) докладов о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия), которые находят своего читателя в органах публичной власти и научном сообществе. Отдельным направлением является конституционно-правовое просвещение среди детей и молодежи. Также совету законодательно предписано осуществление научно-методического обеспечения развития конституционного законодательства Республики Саха (Якутия).

Перспективы сохранения и развития конституционного надзора в Республике Саха (Якутия) можно оценить как умеренно оптимистичные. Создание совета само по себе позволяет сделать вывод о значительном внимании в Республике к формированию структуры, в задачу которой входит обеспечение специализированной правовой охраны Конституции (Основного закона) РС(Я). Имеющийся опыт

будет полезен и для остальных субъектов РФ, тем более что правовой статус совета требует глубокого осмысления с точки зрения его места в системе государственных органов субъекта РФ [14], юридической характеристики принимаемых советом актов.

Литература:

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 г. № 621-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)» // Якут. ведомости (прил. к газ. «Якутия»). 2021. № 20.
3. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 г. № 361-II «О порядке принятия Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)» // Ил Тумэн. 2002. № 27.
4. Государственное собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). URL: <https://www.iltumen.ru> (дата обращения: 24.12.2024).
5. Брежнев О.В. Правовой статус конституционного (уставного) совета субъекта Российской Федерации: первый опыт законодательного регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 11. С. 32–36.
6. Карасев А.Т., Савоськин А.В., Мещерягина В.А. Конституционные советы Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия): кто в лес, кто по дрова? // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 2. С. 58–67.
7. Савоськин А.В., Курятников В.В. Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ: проблемы и решения // Lex Russica (Русский закон). 2023. Т. 76. № 4 (197). С. 94–105.

8. Галяева И.С. Предварительный конституционный надзор за региональным законодательством как полномочие конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации: причины появления и проблемы регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 8. С. 40–48.
9. Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 65–74.
10. Миронов Д.Н. Конституционный совет при парламенте субъекта РФ (к вопросу об интеллектуальной модели) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 71–75.
11. Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. 2021. № 4. С. 35–40.
12. Митусова И.А. Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1(23). С. 40–49.
13. Круглый стол прошел в рамках Казанского международного юридического форума 2024. URL: <https://kazanlegalforum.org> (дата обращения: 26.09.2024).
14. Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2000. 46 с.

Legal Status of the Constitutional Council of the Republic of Sakha (Yakutia)

Sabitov R.Ed.

Kazan (Volga Region) Federal University

The relevance of this article lies in the study of a new object of research for the Russian legal system – constitutional (statutory) councils of the constituent entities of the Russian Federation. Pursuing the goal of identifying the content of the legal status of councils using the experience of the Republic of Sakha (Yakutia), the following tasks were set: to determine the legal basis for the organization and activities of the Constitutional Council of the Republic of Sakha (Yakutia), to characterize individual elements of its legal status, and to formulate the prospects for constitutional supervision in the Republic of Sakha (Yakutia) based on the data obtained. It was revealed that the Constitutional Council of the Republic of Sakha (Yakutia) is a constitutional supervisory non-judicial body, which nevertheless adopted the long-term development of constitutional proceedings in the Republic of Sakha (Yakutia). The article contributes to the development of scientific ideas about constitutional (statutory) councils; its content can be used, in particular, in the work of councils in terms of ensuring the legal impact of their decisions on public relations.

Keywords: constitution, constitutional (statutory) councils, Republic of Sakha (Yakutia), powers

