

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 342.5

EDN: NWUKOR

doi: 10.21685/2307-9525-2023-11-2-5

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЧТО ВЗАМЕН?

Виталий Владимирович Гошуляк¹, Елена Витальевна Портнова²

^{1,2}Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

¹vvgoshulyak@rambler.ru

²elena_v_portnova@rambler.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Рассматривается состояние конституционной юстиции на момент ликвидации конституционных и уставных судов субъектов РФ, выявляются причины прекращения их деятельности. На основе анализа нормативных правовых актов и научной литературы раскрываются юридическая природа и предназначение пришедших на смену органам конституционного правосудия субъектов РФ конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах государственной власти, исследуется правовой статус этих органов, анализируются их полномочия, порядок формирования, юридическая сила принимаемых ими решений. Предпринята попытка создания теоретических основ организации и деятельности конституционных (уставных) советов. *Материалы и методы.* Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа первых законов субъектов РФ о конституционных советах при законодательных (представительных) органах государственной власти. Использовались следующие методы исследования: сравнительно-правовой, логический, историко-правовой, формально-юридический, анализа и синтеза. *Результаты.* Анализ теории и практики образования конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах субъектов РФ показал, что по своей юридической природе и предназначению данные советы не являются судебными органами и в этой связи не могут влиять на процессы, связанные с правовой охраной конституций и уставов субъектов РФ и обеспечением их высшей юридической силы в системе законодательства субъектов РФ, в той мере, как это делали конституционные и уставные суды. *Выводы.* В субъектах РФ наметился переход от конституционного правосудия в сторону внесудебных форм правовой охраны их учредительных актов. Интенсивность этого перехода будет зависеть от активности федерального центра и желания самих субъектов РФ учреждать конституционные (уставные) советы при законодательных (представительных) органах государственной власти. Образование конституционных (уставных) советов по своей сути стало мягким вариантом отказа от конституционной юстиции в субъектах РФ.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды субъектов РФ, конституционное правосудие, конституционная юстиция, конституционный контроль, представительные органы, государственная власть, законы субъектов РФ, юридическая природа, правовая охрана

Для цитирования: Гошуляк В. В., Портнова Е. В. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: что взамен? // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2023. Т. 11, № 2. С. 40–52. doi: 10.21685/2307-9525-2023-11-2-5. EDN: NWUKOR

PUBLIC LEGAL (STATE LEGAL) SCIENCES

Original article

CONSTITUTIONAL JUSTICE IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: WHAT IN RETURN?

Vitaly V. Goshulyak¹, Elena V. Portnova²

^{1,2}Penza State University, Penza, Russia

¹vvgoshulyak@rambler.ru

²elena_v_portnova@rambler.ru

Abstract. *Background.* The article examines the state of constitutional justice at the time of eliminating the constitutional and statutory courts in the constituent entities of the Russian Federation, identifies the reasons for terminating their activities. Based on the analysis of regulatory legal acts and scientific literature, the authors reveal the legal nature and purpose of the constitutional (statutory) councils under legislative (representative) state authorities that have replaced the constitutional justice bodies in the constituent entities of the Russian Federation, determine the legal status of these bodies and analyze their powers, formation procedure, legal force of their decisions. The article attempts to create the theoretical foundations for the organization and activity of constitutional (statutory) councils. *Materials and methods.* The research tasks are achieved through the analysis of the first laws in the constituent entities of the Russian Federation on constitutional councils under legislative (representative) bodies of state power. The authors use the following research methods: comparative legal, logical, historical legal, formal legal, analysis and synthesis. *Results.* The analysis of theory and practice of forming the constitutional (statutory) councils under the legislative (representative) bodies in the constituent entities of the Russian Federation has shown that by their legal nature and purpose, these councils are not judicial bodies and therefore cannot influence the processes related to the legal protection of constitutions and charters in the constituent entities of the Russian Federation and can ensure their supreme legal force in the legislation system of the constituent entities of the Russian Federation to the extent that the constitutional and statutory courts did it. *Conclusions.* The constituent entities of the Russian Federation face a transition from constitutional justice towards non-judicial forms of legal protection of their constituent acts. The intensity of this transition will depend on the activity of the federal center and the desire of the constituent entities of the Russian Federation to establish constitutional (statutory) councils under legislative (representative) state authorities. The formation of constitutional (statutory) councils has essentially become a mild option for rejecting constitutional justice in the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: constitutional (statutory) courts in the constituent entities of the Russian Federation, constitutional justice, constitutional courts, constitutional control, representative bodies, state power, laws in the constituent entities of the Russian Federation, legal nature, legal protection

For citation: Goshulyak V.V., Portnova E.V. Constitutional justice in the constituent entities of the Russian Federation: what in return? *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2023;11(2):40–52. (In Russ.). doi: 10.21685/2307-9525-2023-11-2-5

1 января 2023 г. в соответствии с федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» ликвидированы конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации¹.

Конституционные и уставные суды субъектов РФ за время их существования с 1991 по 2023 г. так и не распространили свою деятельность на все субъекты Российской Федерации,

хотя в конституциях и уставах 56 субъектов РФ провозглашалось их создание. Реально же конституционные и уставные суды были созданы и функционировали в разные периоды только лишь в 20 субъектах РФ. Причиной тому стала диспозитивная норма ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», на основе которой субъекты РФ получили право, но не обязанность создавать конституционные и уставные суды «для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации»¹.

Причины недостаточной интенсивности образования конституционных и уставных судов субъектов РФ в разное время анализировались в юридической науке. Среди них назывались новизна этого института для Российской Федерации и ее субъектов, неопределенность его места в региональной системе власти и в разделении властей, начальный период становления в краях и областях признаков государственных образований, недостаточный объем законодательных полномочий субъектов РФ, отсутствие должной активности федерального центра в организации органов конституционной юстиции на местах, отсутствие высококвалифицированных специалистов в регионах, нежелание высших должностных лиц субъектов РФ их создавать [1, с. 50; 2, с. 16–21; 3, с. 30–31; 4, с. 92; 5, с. 53–55].

В юридической науке было немало сторонников существования конституционной юстиции в субъектах РФ. Исследователи, занимающиеся этими проблемами, находили в том числе и конституционные основания для образования конституционных и уставных судов субъектов РФ, хотя в тексте Конституции РФ они не упоминались. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации развивалось параллельно с учреждением Конституционного Суда РФ [6, с. 43]. В научных работах обращалось внимание на конституционные положения о единстве системы государственной власти, о принципе разделения властей, о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, о самостоятельном в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации установлении субъектами РФ системы своих органов государственной власти. С учетом данных аргументов исследователи пришли к выводу о том, что, хотя Конституция РФ и не содержит прямых указаний относительно органов конституционной юстиции в субъектах РФ, приведенные выше ее положения дают основание говорить о возможности образования конституционных и уставных судов в субъектах РФ [7, с. 8–9; 8, с. 129–130; 9, с. 156].

Конституционной нормой, препятствующей образованию органов конституционной юстиции в субъектах РФ, стала норма об отнесении судоустройства к исключительному ведению Российской Федерации. Именно она послужила сдерживающим фактором в учреждении конституционных и уставных судов и стала аргументом противников их создания в субъектах РФ [10, с. 386–387].

Как видно из проведенного анализа, у конституционной юстиции субъектов РФ был тернистый путь развития, в результате которого, по меткому выражению С. А. Авакьяна, органы конституционного правосудия в субъектах РФ так и не нашли нишу для своей деятельности [11, с. 445], начиная от требований к судьям и заканчивая их отличающимися у разных субъектов РФ полномочиями. В результате исследователи сделали вполне правомерный вывод о стагнации конституционной юстиции в субъектах РФ [12, с. 33]. При этом Н. С. Малютин посчитал, что «конституционные (уставные) суды субъектов РФ утратили свой интерпретационный потенциал» и предложил передать предоставленные им полномочия законодательным (представительным) органам государственной власти [13, с. 18–19].

Вместе с тем полномочия судебных органов в силу действия принципа разделения властей не могут передаваться законодательным органам. Последним можно передать только полномочия по толкованию тех нормативных правовых актов, которые они принимали.

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

М. И. Сулейманова, обосновывая неэффективность конституционного правосудия в субъектах РФ, указала на необходимость «реформирования данного института в целях оптимизации функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ и сокращения уровня бюджетных расходов на их содержание» [14, с. 121]. Однако федеральный законодатель принял решение не реформировать, а ликвидировать конституционную юстицию в субъектах РФ.

Тенденция к ликвидации органов конституционной юстиции в субъектах РФ прослеживалась и до принятия решения федеральным центром. Начиная с 2014 г. были упразднены конституционные (уставные) суды в Челябинской области, республиках Бурятия и Тыва [15, с. 10]. На момент упразднения конституционных и уставных судов они существовали в оставшихся 12 субъектах РФ, рассматривая незначительное количество дел.

В современной юридической науке достаточно подробно проанализированы причины упразднения конституционной юстиции в субъектах РФ. Так, И. А. Митусова к основным причинам относит совпадение подведомственности споров с судами общей юрисдикции и арбитражными судами, неурегулированность отношений с региональными органами публичной власти, трудности с финансированием, небольшое количество рассматриваемых дел [16, с. 6].

В подтверждение этих выводов можно привести Постановление пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», допустившее суды общей юрисдикции к осуществлению конституционного (уставного) нормоконтроля в тех субъектах РФ, где отсутствовали конституционные (уставные) суды¹.

Д. Н. Миронов указывает на то, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ вкуче с неоправданно низким уровнем их загруженности оказались «чужеродным элементом в отлаженной структуре власти» [17, с. 71].

В. В. Курятников высказался более категорично. По его мнению, «региональная конституционная юстиция за четверть века не просто не смогла укорениться в правовой системе и системе органов управления государством, но и дискредитировала себя. Упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ закономерно, хотя и не вполне оправдано» [18, с. 45].

Что касается вывода автора о самодискредитации органов конституционного контроля, то с ним можно подискутировать. За время своей тридцатилетней деятельности конституционные и уставные суды субъектов РФ оставили о себе добрую память и стали фактором социально-экономической и политической стабильности в регионах. Своей деятельностью эти суды не могли дискредитировать себя. Выработанные ими в ходе рассмотрения конкретных дел правовые позиции обогатили юридическую науку и практику и до сих пор используются ими.

Вместе с тем следует согласиться с формально-юридическим анализом сделанных указанным автором выводов о причинах ликвидации органов конституционного контроля в субъектах РФ. Среди них поправки в Конституцию РФ, скорректировавшие ч. 3 ст. 118 и установившие перечень судов, составляющих судебную систему Российской Федерации, куда не вошли конституционные и уставные суды, и связанная с поправками правовая позиция Конституционного Суда РФ, содержащаяся в его заключении от 16 марта 2020 г. об исчерпывающем конституционном перечне судов Российской Федерации. Обратим внимание на имеющуюся законодательную возможность пересмотра решений конституционных и уставных судов субъектов РФ Конституционным Судом РФ в силу частичного совпадения их компетенции, нежелание федерального центра развивать конституционную юстицию в субъектах РФ. По мнению Н. С. Бондаря, в современных условиях можно наблюдать новую

¹ 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 декабря 2018 г. № 50 // Правовой Сервер КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/ (дата обращения: 15.04.2023).

волну политизации права, когда ему придается значение одного из орудий противоборства [19, с. 25].

Н. М. Добрынин в числе причин упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ назвал «сокращение пределов политической самостоятельности субъектов Российской Федерации» как признак дальнейшей разбалансировки российской модели федерализма [20, с. 24].

И. М. Евлоев в числе указанных причин ликвидации конституционных и уставных судов субъектов РФ отметил незначительный объем полномочий этих судов и наличие противоположных судебных решений, что вызывало раздражение и указывало на «сбои» в судебной системе России [21, с. 145].

Как видно, причины ликвидации органов конституционной юстиции в субъектах РФ разнообразны и с ними следует согласиться. Другое дело, было ли оправданным упразднение конституционной юстиции в субъектах РФ. На наш взгляд, нет. При отсутствии конституционных (уставных) судов субъектов РФ конституционный принцип разделения властей на уровне субъектов РФ будет реализован не в полной мере, поскольку мировой судья, отнесенный федеральными законами к судьям субъектов РФ, не наделен правом отмены не соответствующих конституции (уставу) субъекта РФ нормативных актов законодательной или исполнительной власти.

Упразднение органов конституционной юстиции в субъектах РФ также оказывает влияние на степень реализации принципов российского федерализма в части, касающейся самостоятельного установления в соответствии с основами конституционного строя субъектами РФ собственных органов государственной власти.

Полномочия, которыми были наделены конституционные (уставные) суды субъектов РФ, также могут служить аргументами в пользу их сохранения. В соответствии с предыдущей редакцией Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» полномочия конституционных (уставных) судов субъектов РФ определялись рассмотрением вопросов соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта и толкованием конституции (устава) субъекта Российской Федерации¹. Законодательством субъектов РФ о конституционных (уставных) судах эти полномочия были расширены, чему способствовал ряд правовых позиций, выработанных Конституционным Судом РФ. В частности, согласно определению Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. по делу о проверке конституционности ч. 12 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предоставление конституционным (уставным) судам дополнительных полномочий не противоречит Конституции РФ². В ряде субъектов РФ в числе полномочий конституционных (уставных) судов допускался также предварительный конституционный контроль, хотя и в ограниченных масштабах [22, с. 178].

Ликвидация органов конституционной юстиции в субъектах РФ и частичная передача их полномочий другим государственным органам не позволит в полной мере восполнить тот конституционный (уставный) контроль, который осуществляли конституционные и уставные суды, нуждавшиеся в последние годы своей деятельности в реформировании. Эту задачу мог бы решить федеральный законодатель, приняв федеральный закон об общих принципах организации конституционных уставных судов субъектов РФ.

Не могут восполнить исполнение полномочий конституционных и уставных судов и конституционные (уставные) советы, действующие при законодательных (представительных) органах субъектов РФ. Решения об их создании могут принять на основе федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» сами субъекты РФ³.

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

³ СЗ РФ. 2020. № 50. Ч. 1. Ст. 8029.

Юридическая природа и предназначение конституционных (уставных) советов должны быть закреплены в законодательстве субъектов РФ. При этом следует иметь в виду, что конституционные (уставные) советы не являются судебными органами, осуществляющими судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Функции судебной власти не могут быть возложены ни на какие иные государственные органы, включая и конституционные (уставные) советы.

В юридической науке последних лет предприняты первые попытки выявления юридической природы и предназначения конституционных (уставных) советов. Так, А. В. Смирнов и Ю. С. Яичникова видят их коллегиальными экспертно-консультативными органами, объединяющими в своем составе высококвалифицированных юристов. Эти органы не могут выступать аналогом конституционных (уставных) судов в силу их нового правового статуса и места при законодательном (представительном) органе субъекта РФ [15, с. 12].

Д. Н. Миронов считает, что конституционный (уставный) совет должен быть органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим государственный конституционный контроль. Он должен отличаться от комитета конституционного надзора и от органа судебного конституционного контроля. Предназначение конституционного (уставного) совета состоит в гарантировании высшей юридической силы конституции (устава) субъекта РФ, в дальнейшем развитии учредительного акта субъекта РФ как политико-правовой базы регионального правотворчества, в экспертизе нормативно-правовых актов [17, с. 73].

А. М. Цалиев правовую норму федерального конституционного закона об учреждении конституционных (уставных) советов без определения их целей и задач назвал абсурдной, декоративной, не имеющей аналогов ни в одном зарубежном законодательстве, не соответствующей принципу разделения властей [23, с. 39].

Как видим, мнения ученых о юридической природе и предназначении конституционных (уставных) советов существенно расходятся. С одной стороны, предпринимаются попытки видеть в них только экспертно-консультативные органы, с другой – максимально сохранить за советами полномочия конституционных (уставных) судов субъектов РФ (некий переходный вариант).

По нашему мнению, конституционные (уставные) советы без определения в федеральном законодательстве их целей и задач представляют собой мягкий вариант отказа от региональной конституционной юстиции. Здесь федеральный законодатель создал для субъектов РФ достаточно широкие правовые рамки для определения их юридической природы и предназначения.

Вместе с тем неопределенность правового статуса конституционных (уставных) советов будет служить препятствием для их создания в субъектах РФ. В лучшем случае они будут образованы в тех субъектах РФ, где ранее существовали конституционные (уставные) суды, и то, скорее всего, не во всех. Подтверждением этого является учреждение в течение последних двух лет конституционных советов только в трех республиках – Якутии, Башкортостане, Адыгее. При этом учредительные акты только этих трех субъектов РФ предусматривают создание таких советов. Даже те субъекты РФ, которые после внесения масштабных изменений в Конституцию РФ 2020 г. приняли новые редакции уставов, образования уставных советов не предусматривают. Нам представляется, что только активная позиция федерального центра в отношении образования конституционных (уставных) советов позволит ускорить этот процесс.

Правовой статус конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах субъектов РФ должен определяться тем, что они не являются судебными органами и им не могут быть переданы судебные полномочия конституционных (уставных) судов. Место конституционных (уставных) советов – при законодательных (представительных) органах субъектов РФ. Это означает, что указанные советы не могут являться органами государственной власти как конституционные и уставные суды, а превращаются в государственные органы, наделенные определенными полномочиями и выполняющие возложенные на них функции. Как государственные органы конституционные

(уставные) советы выходят за пределы действия принципа разделения властей. Они являются инструментом законодательной ветви власти при осуществлении ее полномочий в законодательной деятельности, обеспечении верховенства учредительного акта субъекта РФ и его толковании, которое после упразднения конституционного (уставного) суда переходит в исключительную компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти.

Конституционные (уставные) советы не могут быть только экспертно-консультативными органами. Эти функции выполняют правовые управления законодательных (представительных) органов субъектов РФ и правовые управления администраций и правительств субъектов РФ, а также многочисленные общественные советы, созданные при них.

Как государственные органы конституционные (уставные) советы, на наш взгляд, должны выполнять, прежде всего, надзорные полномочия, связанные с обеспечением юридического верховенства конституций и уставов субъектов РФ. В научной литературе сделан вывод о том, что эти полномочия согласно отечественной традиции разграничения контроля и надзора ближе к надзорным, поскольку заключение конституционного (уставного) совета о неконституционности нормативно-правового акта является необязательным по своим правовым последствиям [22, с. 180]. Д. Н. Миронов считает, что в некоторых случаях конституционные (уставные) советы могут быть наделены правом аннулирования нормативного правового акта, не имеющего статуса закона [17, с. 74]. Этим могут быть расширены их надзорные полномочия.

Следует отметить, что незначительный опыт конституционного надзора существовал в отдельных субъектах РФ в начале 90-х гг. XX в. Началом послужил закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР», учредивший комитеты конституционного надзора в СССР, союзных и автономных республиках¹. На основании этого закона в 1990 г. были образованы комитеты конституционного надзора в Татарстане и Северной Осетии – Алании. В 1992 г. такие комитеты были созданы в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Мордовии, Саха (Якутии). Этот опыт вкупе с опытом и выработанными правовыми позициями конституционных и уставных судов субъектов РФ можно использовать и при образовании конституционных (уставных) советов, а также в их деятельности.

Вместе с тем полностью копировать опыт комитетов конституционного надзора не целесообразно, поскольку указанные комитеты являлись самостоятельными государственными органами, а не существовали при органах законодательной власти. Надзор конституционных (уставных) советов в этой связи должен быть направлен, прежде всего, на законы и иные нормативные акты, принимаемые законодательными (представительными) органами субъектов РФ. При этом законодательный орган в обязательном порядке рассматривает заключение конституционного (уставного) совета и выносит по нему свое решение, соглашаясь или не соглашаясь с ним.

Конституционный (уставный) совет может быть наделен правом проверки на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ нормативных актов органов исполнительной власти и местного самоуправления. Заключение данного совета также подлежат рассмотрению указанными органами с вынесением решений по ним.

К полномочиям конституционного (уставного) совета можно отнести предварительный нормоконтроль проектов нормативных правовых актов органов законодательной, исполнительной власти, а также органов местного самоуправления в случае их обращения.

Конституционные (уставные) советы должны быть наделены полномочиями по выработке для законодательных органов предложений по толкованию конституции (устава) субъекта РФ.

Полномочия конституционных (уставных) советов являются определяющими при установлении их правового статуса. При отсутствии их правового регулирования на федеральном

¹ О конституционном надзоре в СССР : закон СССР от 23 декабря 1989 г. // Правовой Сервер Консультант-Плюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16#rsiW6iTw8u9l4Ebq> (дата обращения: 25.04.2023).

уровне они могут отличаться друг от друга в разных субъектах РФ в зависимости от их особенностей и правовых традиций.

Первым субъектом Российской Федерации, учредившим Конституционный совет, стала Республика Якутия. Она включила в свою Конституцию ст. 67.1, в соответствии с которой Конституционный совет является постоянно действующим государственным органом, осуществляющим свою деятельность в целях обеспечения верховенства Конституции республики, ее прямого действия, укрепления конституционной законности и развития конституционных ценностей правового демократического государства.

Вторым субъектом РФ, учредившим Конституционный совет, стала Республика Башкортостан, которая в ст. 78.1 своей Конституции закрепила положение о том, что Государственное Собрание Республики Башкортостан образует Конституционный совет Республики Башкортостан. Состав, порядок деятельности и полномочия Конституционного совета Республики Башкортостан определяются законом Республики Башкортостан. В этих двух республиках приняты законы о конституционных советах.

Третьим субъектом РФ, учредившим Конституционный совет, стала Республика Адыгея.

К полномочиям Конституционного совета конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. отнес «толкование Конституции Республики Саха (Якутия), дачу заключений о соответствии Конституции Республики Саха (Якутия) законов Республики Саха (Якутия), нормативных правовых актов Государственного Собрания Республики Саха (Якутия), Главы Республики Саха (Якутия), Правительства Республики Саха (Якутия), иных исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия), уставов муниципальных образований, муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления». Конституционный совет также «осуществляет предварительный нормоконтроль по проектам законов, предметом регулирования которых являются основы конституционного строя Республики Саха (Якутия), а также национально-государственный статус и административно-территориальное устройство Республики Саха (Якутия)»¹.

Конституционный совет в соответствии с законом Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. «О Конституционном совете Республики Башкортостан»:

«1) дает заключение о соответствии Конституции Республики Башкортостан направленных Президиумом Государственного Собрания проектов законов Республики Башкортостан, внесенных в Государственное Собрание, проектов нормативных правовых актов Государственного Собрания;

2) по запросу Государственного Собрания готовит проект толкования Конституции Республики Башкортостан;

3) дает заключение о соответствии Конституции Республики Башкортостан нормативного правового акта Республики Башкортостан, муниципального нормативного правового акта по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан;

4) выступает с законодательной инициативой;

5) осуществляет пропаганду конституционных ценностей среди населения;

6) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Республики Башкортостан»².

Конституционный совет и в Республике Адыгея появился с теми же полномочиями, что и у первых двух конституционных советов.

Как видно, полномочия конституционных советов в данных республиках разнятся, но объединяющим началом для них являются дача заключений о соответствии конституции республики законов и иных нормативных актов публичной власти, предварительный нормо-

¹ О Конституционном Совете Республики Саха (Якутия) : конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. № 2356-3 // АО «Кодекс» : электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574747374/> (дата обращения: 25.04.2023).

² О Конституционном совете Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. № 625-3 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0200202211220007/> (дата обращения: 25.04.2023).

контроль, подготовка заключений о толковании конституции республики. Именно это объединяющее начало раскрывает правовой статус конституционных (уставных) советов и их предназначение.

Статус членов конституционных (уставных) советов с учетом возложенных на них полномочий должен определяться особыми требованиями к их квалификации. В него должны входить юристы высшей квалификации. При этом срок их полномочий должен быть ограничен. Допускается участие юристов в работе конституционных (уставных) советов как на постоянной основе, так и на общественных началах, они привлекаются для рассмотрения конкретного дела в качестве экспертов.

Именно такой подход при определении состава Конституционного совета характерен для Республики Саха (Якутия). Здесь Конституционный совет состоит из девяти конституционных советников, из которых четыре работают на постоянной основе (председатель, два заместителя председателя, секретарь) и пять осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

Срок полномочий конституционных советников – 10 лет с возможностью переназначения на новый срок.

На должность конституционного советника может быть назначено лицо не моложе 40 лет, имеющее высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет, ученую степень в области права либо почетное звание «Заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)», «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Конституционный совет Республики Башкортостан включает не менее трех и не более пяти членов, имеющих ученую степень в области права, стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет для председателя, не менее 7 лет для заместителя председателя, не менее 5 лет для члена совета, достигших на момент назначения возраста для председателя – 35 лет, заместителя председателя и члена совета – 30 лет.

Срок полномочий членов Конституционного совета Республики Башкортостан установлен в пять лет. Одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд.

Такие повышенные требования к лицам, рекомендуемым для вхождения в состав конституционных советов, определяются их особой ответственностью за обеспечение конституционной законности и полномочиями этих советов в данной сфере.

Субъектами права обращения в Конституционный совет Республики Башкортостан являются Государственное Собрание, Президиум Государственного Собрания, Глава Республики Башкортостан.

В Республике Саха (Якутия) число субъектов права обращения в Конституционный совет расширено. Кроме перечисленных выше сюда входят отдельные народные депутаты Республики Саха (Якутия), Правительство Республики Саха (Якутия), Прокурор Республики Саха (Якутия), Уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия), Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия), Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Саха (Якутия), Уполномоченный по правам ребенка в Республике Саха (Якутия), представительный орган муниципального образования, группа депутатов представительного органа муниципального образования в составе не менее одной трети депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования.

Как видно, законодатель Республики Саха (Якутия) значительно и вполне правомерно расширил число субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный совет.

Вместе с тем не получили право на обращение в конституционные советы граждане РФ и их объединения, хотя в отдельных научных работах внесено предложение о сохранении права граждан на обращение в конституционные (уставные) советы в порядке конкретного нормоконтроля, как это было при существовании конституционных (уставных) судов [18, с. 47]. Нам представляется совершенно верным исключение граждан из числа субъектов права обращения в конституционные (уставные) советы субъектов РФ, поскольку они не обладают и

не могут обладать признаками судебной власти, а их нормоконтроль носит в основном рекомендательный характер.

Относительно принимаемых конституционными (уставными) советами решений в юридической науке представлена позиция, согласно которой они не могут обладать окончательной юридической силой [18, с. 48], а законодателю следует определиться, будут ли эти решения рекомендательными или нормоустанавливающими и требуется ли их утверждение законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ [15, с. 12].

Нам представляется, что решения конституционных (уставных) советов должны носить рекомендательный характер, поскольку эти советы не относятся к судебной власти, являются не самостоятельными государственными органами, а существуют при законодательных (представительных) органах государственной власти.

В субъектах РФ – Республике Саха (Якутия), Республике Башкортостан, Республике Адыгея – решения конституционных советов носят рекомендательный характер, а органы публичной власти могут вносить изменения в законы и иные нормативные правовые акты, если решением конституционного совета установлено их несоответствие конституции республики.

Таким образом, анализ теории и практики образования конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах субъектов РФ показал, что по своей юридической природе и предназначению данные советы не являются судебными органами и в этой связи не могут влиять на процессы, связанные с правовой охраной конституций и уставов субъектов РФ и обеспечением их высшей юридической силы в системе законодательства субъектов РФ в той мере, как это делали конституционные и уставные суды. В субъектах РФ наметился переход от конституционного правосудия в сторону внесудебных форм правовой охраны их учредительных актов. Интенсивность этого перехода будет зависеть от активности федерального центра и желания самих субъектов РФ учреждать конституционные (уставные) советы при законодательных (представительных) органах государственной власти.

Список литературы

1. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М. : Городец-издат, 2001. 507 с.
2. Гошуляк В. В., Ховрина Л. Е., Геворкян Т. И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М. : Альфа-М, 2006. 240 с. EDN: [QWWBBH](#)
3. Кряжков В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М. : Формула права : Городец, 1999. 766 с.
4. Ливеровский А. А. Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Ученые записки Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2001. № 7. С. 61–64.
5. Овсеян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М. : МарТ, 2001. 671 с.
6. Минниханов Р. Н., Демидов В. Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 3. С. 43–49. EDN: [PZCKEN](#)
7. Митюков М. А. К истории региональной конституционной юстиции в России // Конституционная юстиция в Российской Федерации : сб. ст. / отв. ред. А. В. Гусев [и др.]. Екатеринбург : Урал. гос. юрид. акад., 2003. С. 6–12.
8. Евтифеев Д. М. Некоторые проблемы становления региональной конституционной юстиции // Российский юридический журнал. 2001. № 4 (32). С. 139–144. EDN: [ENVKLV](#)
9. Цалиев А. М. Судебная власть как обязательный атрибут субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 151–159. doi: 10.12737/18703. EDN: [VTQVHF](#)
10. Судебная власть / Т. Е. Абова [и др.] ; под ред. И. Л. Петрухина. М. : Проспект, 2003. 720 с.
11. Авакьян С. А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное право России : избр. ст. 2010–2016 гг. М. : Проспект, 2016. С. 442–451.

12. Худoley К. М. Принципы толкования конституционных норм региональными конституционными (уставными) судами // *Ex Jure*. 2019. № 4. С. 21–33. doi: 10.17072/2619-0648-2019-4-21-33. EDN: [KOOUAQ](#)
13. Малютин Н. С. Исчерпан ли и интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации? // *Журнал конституционного правосудия*. 2015. № 5. С. 13–19. EDN: [UDLQHR](#)
14. Сулейманова М. И. К вопросу об эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2020. № 3. С. 120–122. doi: 10.24411/2073-3305-2020-10155. EDN: [KGSSBG](#)
15. Смирнов А. В., Яичникова Ю. С. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: некоторые размышления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2021. № 6. С. 9–12. doi: 10.18572/1813-1247-2021-6-9-12. EDN: [UWWDAK](#)
16. Митусова И. А. Ликвидация конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2022. № 2. С. 6–8. doi: 10.18572/1813-1247-2022-2-6-8. EDN: [AZPEMV](#)
17. Миронов Д. Н. Конституционный совет при парламенте субъекта РФ (к вопросу об интеллектуальной модели) // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 9. С. 71–75. doi: 10.18572/1812-3767-2021-9-71-75. EDN: [XNNYRH](#)
18. Курятников В. В. Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу»*. 2021. № 6. С. 44–52. doi: 10.34076/22196838_2021_6_44. EDN: [RWCEJU](#)
19. Бондарь Н. С. Конституция России в условиях глобальных перемен правовой жизни: от политических иллюзий к юридическому плюрализму // *Журнал российского права*. 2018. № 12. С. 18–32. doi: 10.12737/art_2018_12_2. EDN: [YSTVVR](#)
20. Добрынин Н. М. Конституционные поправки 2020 г. : к вопросу о действительном авторитете и независимости судебной власти как ключевых гарантиях этико-правового обеспечения достоинства личности в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 5. С. 21–29. doi: 10.18572/1812-3767-2021-5-21-29. EDN: [PKRNVE](#)
21. Евлоев И. М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. № 10 (119). С. 141–50. doi: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150. EDN: [OZQSAM](#)
22. Галяева И. С. Институт предварительного конституционного контроля законов в конституционной истории России: есть ли преемственность? // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2022. № 1 (146). С.164–183. doi: 10.21128/1812-7126-2022-1-164-183. EDN: [JSTPQN](#)
23. Цалиев А. М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // *Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства*. 2021. № 16. С. 180–190. EDN: [RIWWUB](#)

References

1. Vitruk N.V. *Konstitutsionnoe pravosudie v Rossii (1991–2001 gg.): ocherki teorii i praktiki = Constitutional Justice in Russia (1991–2001): Remarks on Theory and Practice*. Moscow: Gorodets-izdat, 2001:507. (In Russ.)
2. Goshulyak V.V., Khovrina L.E., Gevorkyan T.I. *Konstitutsionnoe pravosudie v subektakh Rossiyskoy Federatsii = Constitutional Justice in the Constituent Entities of the Russian Federation*. Moscow: Alfa-M, 2006:240. (In Russ.)
3. Kryazhkov V.A. *Konstitutsionnoe pravosudie v subektakh Rossiyskoy Federatsii (pravovye osnovy i praktika) = Constitutional Justice in the Constituent Entities of the Russian Federation (Legal Foundations and Practice)*. Moscow: Formula prava: Gorodets, 1999:766. (In Russ.)
4. Liverovskiy A.A. Legal Problems of Regulating the Establishment and Activity of Constitutional (Statutory) Courts in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Uchenye zapiski Instituta prava Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i finansov = Scientific Bulletin of the Institute of Law of St. Petersburg State University of Economics and Finance*. 2001;(7):61–64. (In Russ.)
5. Ovsepyan Zh.I. *Stanovlenie konstitutsionnykh i ustavnykh sudov v subektakh Rossiyskoy Federatsii (1990–2000 gg.) = Formation of Constitutional and Statutory Courts in the Constituent Entities of the Russian Federation (1990–2000)*. Moscow: MarT, 2001:671. (In Russ.)

6. Minnikhanov R.N., Demidov V.N. Constitutional Justice in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Gosudarstvo i parvo = State and Law*. 2013;(3):43–49. (In Russ.)
7. Mityukov M.A. On the History of Regional Constitutional Justice in Russia. *Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossiyskoy Federatsii: sb. st. = Constitutional Justice in the Russian Federation: Collection of Articles*. Ekaterinburg: Ural. gos. yurid. akad., 2003:6–12. (In Russ.)
8. Evtifeev D.M. Some Problems of Forming Regional Constitutional Justice. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal = Russian Legal Journal*. 2001;(4):139–144. (In Russ.)
9. Tsaliev A.M. Judicial Power as an Obligatory Attribute in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 2016;(4):151–159. (In Russ.). doi: 10.12737/18703
10. Abova T.E. et al. *Sudebnaya vlast = Judicial Power*. Moscow: Prospekt, 2003:720. (In Russ.)
11. Avakyan S.A. Overdue Problems of Constitutional Justice in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: izbr. st. 2010–2016 gg. = Constitutional Law of Russia: Selected Articles. 2010–2016*. Moscow: Prospekt, 2016:442–451. (In Russ.)
12. Khudoley K.M. Principles of Interpreting Constitutional Norms by Regional Constitutional (Statutory) Courts. *Ex Jure*. 2019;(4):21–33. (In Russ.). doi: 10.17072/2619-0648-2019-4-21-33
13. Malyutin N.S. Has the Interpretative Potential of Regional Constitutional Justice in the Constituent Entities of the Russian Federation Been Exhausted? *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*. 2015;(5):13–19. (In Russ.)
14. Suleymanova M.I. On the Effectiveness of the Constitutional (Statutory) Courts in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry = Education. Science. Scientific Personnel*. 2020;(3):120–122. (In Russ.). doi: 10.24411/2073-3305-2020-10155
15. Smirnov A.V., Yaichnikova Yu.S. Constitutional (Statutory) Councils under the Legislative Bodies of State Power in the Constituent Entities of the Russian Federation: Some Thoughts. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Government*. 2021;(6):9–12. (In Russ.). doi: 10.18572/1813-1247-2021-6-9-12
16. Mitusova I.A. Elimination of the Constitutional (Statutory) Courts in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Government*. 2022;(2):6–8. (In Russ.). doi: 10.18572/1813-1247-2022-2-6-8
17. Mironov D.N. The Constitutional Council under the Parliament in the Constituent Entities of the Russian Federation (on the Intellectual Model). *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*. 2021;(9):71–75. (In Russ.). doi: 10.18572/1812-3767-2021-9-71-75
18. Kuryatnikov V.V. Constitutional Control in the Constituent Entities of the Russian Federation: Past, Present, Future. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu» = Electronic Supplement to the Russian Legal Journal*. 2021;(6):44–52. (In Russ.). doi: 10.34076/22196838_2021_6_44
19. Bondar N.S. The Constitution of the Russian Federation in the Context of Global Changes in Legal Life: From Political Illusions to Legal pluralism. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 2018;(12):18–32. (In Russ.). doi: 10.12737/art_2018_12_2
20. Dobrynin N.M. Constitutional Amendments of 2020: on Real Authority and Independence of the Judiciary as Key Guarantees of Ethical and Legal Support for the Dignity of the Individual in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*. 2021;(5):21–29. (In Russ.). doi: 10.18572/1812-3767-2021-5-21-29
21. Evloev I.M. Elimination of the Constitutional (Statutory) Courts in the Constituent Entities of the Russian Federation: Pattern or Error? *Aktualnye problemy rossiyskogo prava = Topical Issues of Russian Law*. 2020;(10):141–50. (In Russ.). doi: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150
22. Galyaeva I.S. System of Preliminary Constitutional Control of Laws in the Constitutional History of Russia: Is There Any Continuity? *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*. 2022;(1):164–183. (In Russ.). doi: 10.21128/1812-7126-2022-1-164-183
23. Tsaliev A.M. On the Judiciary in Russia (in the Light of Constitutional Novels). *Aktualnye problemy teorii i praktiki konstitutsionnogo sudoproizvodstva = Topical Issues of Theory and Practice of Constitutional Legal Proceedings*. 2021;(16):180–190. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

В. В. Гошуляк – доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, директор Юридического института, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

Е. В. Портнова – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры частного и публичного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

V.V. Goshulyak – Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Professor, Director of the Institute of Law, Penza State University, 40 Krasnaya street, Penza, 440026.

E.V. Portnova – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Sub-department of Private and Public Law, Penza State University, 40 Krasnaya street, Penza, 440026.

**Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов /
The authors declare no conflict of interests**

Поступила в редакцию / Received 10.05.2023

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 24.05.2023

Принята к публикации / Accepted 31.05.2023