

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»

На правах рукописи



Курятников Виталий Владимирович

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ (УСТАВНЫЙ) СОВЕТ
КАК СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ ОРГАН ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
КОНСТИТУЦИИ (УСТАВА) СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Савоськин Александр Владимирович

Челябинск – 2024

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Понятие, содержание и генезис правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации	15
1.1. Понятие и содержание правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации	15
1.2. История становления правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации и причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.....	34
1.3. Место конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации среди специализированных органов правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации	71
Глава 2. Конституционно-правовой статус конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации	101
2.1. Понятие и содержание конституционно-правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации	101
2.2. Место конституционных (уставных) советов в системе органов субъектов Российской Федерации	119
2.3. Порядок формирования состава конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации и статус их членов	137
2.4. Компетенция конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации	165
Заключение	220
Библиографический список	223
Приложение 1. Проект модельного Закона субъекта Российской Федерации «О Конституционном (Уставном) совете субъекта Российской Федерации».....	284

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституционные изменения 2020 года¹ и Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3² повлекли исключение из Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³ норм о конституционных (уставных) судах в субъектах РФ⁴ и лишили последних собственных судебных органов правовой охраны конституций (уставов) субъектов РФ. При этом в «новом» Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵ какие-либо государственные органы, специально предназначенные для правовой охраны Основного закона субъекта РФ, не предусмотрены.

В то же время часть 7 статьи 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» разрешила субъектам Федерации создавать конституцион-

¹Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>(дата обращения 10.03.2020).

²Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 16.03.2020).

³ Федеральным конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1997. № 1. Ст. 1 (далее – Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»).

⁴Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 08.12.2020).

⁵ Федеральным закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>(дата обращения 08.08.2024). (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

ные (уставные) советы, действующие при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. Правовой статус этих органов федеральным законодателем не определен. Не обозначены ни примерные цели их деятельности, ни принципы формирования, ни пределы компетенции, ни порядок деятельности, ни статус их членов.

Признавая вариативность назначения и правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ, но принимая во внимание, что они предложены в качестве альтернативы, упраздненным конституционным (уставным) судам, а также учитывая созвучность их наименований упраздненным судам и уже существующую практику учреждения конституционных советов в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия), эти органы следует отнести к специализированным органам правовой охраны Основного закона субъекта РФ. Однако их место в системе государственной власти в целом и в системе институтов охраны конституции (устава) субъекта РФ в частности, равно как и основы их конституционно-правового статуса, еще не разработаны юридической доктриной. При этом опыт создания и функционирования в России несудебных органов правовой охраны Основного закона (федеральных и субъектов РФ) небольшой и недостаточно исследовался в юридической науке. Все это в совокупности порождает большие сложности на пути учреждения конституционных (уставных) советов в субъектах РФ, поскольку законы приходится разрабатывать «с чистого листа», а уже принятые законы сильно отличаются друг от друга.

Таким образом, заявленная тема исследования является актуальной не только для науки конституционного права, но прежде всего для создания и становления конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

Степень разработанности темы. С учетом новизны конституционных (уставных) советов субъектов РФ и низкой динамики их учреждения, указанная тема по объективным причинам еще недостаточно разработана в юридической доктрине. Диссертационные и монографические исследования по теме отсутствуют. Кроме того, исторические особенности становления и развития инсти-

туда правовой охраны Основного закона в России породили существенный перекос в сторону изучения именно судебных органов конституционного контроля, которыми конституционные (уставные) советы субъектов РФ быть не могут.

В то же время в отечественной и зарубежной юридической доктрине представлено значительное количество трудов, посвященных как правовому институту охраны Основного закона в целом, так и отдельным его разновидностям в форме конституционного контроля и конституционного надзора, а также отдельным органам правовой охраны Основного закона (создаваемым как на уровне федерации, так и на уровне субъектов федерации).

Теоретическую основу исследования заложили работы следующих исследователей в области теории государства и права, административного права и конституционного права: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Е.С. Аничкина, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.А. Белкина, А.В. Безрукова, В.П. Беляева, Н.А. Богдановой, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Н.Н.Вопленко, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиева, В.М. Гаращук, А.В. Гусева, М.В. Доцкевич, В.Б. Евдокимова, Ю.П. Еременко, Д.Л. Златопольского, А.Т. Карасева, О.А. Кожевникова, Е.И. Козловой, Я.Н. Колоколова, А.Н. Кокотова, В.Ф. Коток, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, А.Н. Лебедева, А.И. Лепешкина, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова, С.В. Нарутто, В.В. Невинского, В.А. Патюлина, А.С. Пиголкина, М.С. Саликова, М.С. Строговича, Л.А. Тхабисимовой, Ю.А.Тихомирова, В.А. Туманова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной, Г.Н. Чеботарева, М.А. Шафира, К.Ф. Шеремета, Е.С.Шугриной, А.И. Щиглик, Б.С. Эбзеева, Л.С. Явича и др.

Ключевое место в исследованиях статуса органов правовой охраны Основного закона занимают труды А.Д. Болехивской, Р.Б. Булатова, А.В. Гошуляк, Ю.П. Еременко, С.П. Казанкова, М.И. Клеандрова, Д.С. Коровинских, И.А. Кравца, М.А. Латкиной, В.А. Малиновского, Ж.И. Овсепян, Л.Н. Плеханова, Т.М. Пряхиной, М.В. Тесленко, Т.Я. Хабриевой, Ю.Л. Шульженко и др.

Вопросам конституционного контроля посвящены труды М.А. Александровой, Г.Г. Арутюнян, С.А. Белова, Ю.Б. Березина, Н.С. Бондаря, О.В. Брежнева, Г.А. Василевича, А.А. Джагарян, С.С. Дурнева, А.А. Елеуповой, Е.Е. Жеребцовой, А.В. Зимина, Д.Ю. Исайкина, В.А. Кряжкова, О.А. Кудряшовой, М.С. Кургузикова, М.А. Митюкова, С.Э. Несмеяновой, М.А. Нудель, Л.А. Нудненко, Г.Х. Нуриева, И.Ю. Остаповича, А.Н. Сторожева, К.М. Худолей, Е.А. Шапкина, Г.А. Шмавонян, Т.Э. Шуберт, в том числе в субъектах РФ: С.Т. Артемовой, В.Н. Демидова, И.М. Евлоева, И.А. Ермолова, А.Г. Гатауллина, А.А. Иванина, А.О. Казанцева, И.А. Минникеса, А.В. Никитиной, Д.С. Петренко, Д.Ш. Пирбудаговой, А.В. Савоськина, А.Л. Фартыгина, А.М. Цалиева и др.

Вопросам конституционного надзора посвящены труды А.Н. Винокурова, С.П. Казанкова, Н.В. Мельникова, М.Ф. Чудакова и др.

Вопросы, касающиеся непосредственно конституционных (уставных) советов субъектов РФ, на момент написания диссертации представлены преимущественно в виде публикаций в периодических изданиях, среди которых надлежит выделить публикации А.А. Беляткеева, С.А. Беньяминовой, О.В. Брежнева, К.А. Будаева, И.С. Галяевой, В.В. Гошуляк, Е.В. Гриценко, И.А. Зырянова, В.А. Кабанова, М.И. Клеандрова, О.А. Кожевникова, В.А. Кряжкова, Е.Л. Ивановой, Н.А. Марокко, Д.Н. Миронова, И.А. Митусовой, Ф.М. Муратшина, А.М. Цалиева, А.А. Петрова, Е.В. Портновой, М.С. Саликова, С.Б. Сафиной, А.В. Смирнова, К.М. Худолей, Ф.Г. Хуснутдинова и Ю.С. Яичниковой.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, участниками которых выступают конституционные (уставные) советы субъектов РФ как специализированные государственные органы, обеспечивающие правовую охрану конституций (уставов) субъектов РФ.

Предмет исследования составляют теоретические воззрения, конституционные принципы и конституционно-правовые нормы, определяющие назначение, компетенцию, порядок формирования и особенности конституционного

(уставного) совета субъекта РФ как специализированного органа, обеспечивающего верховенство и прямое действие конституции (устава) субъекта РФ.

Целью настоящей работы является разработка и обоснование конституционно-правового статуса конституционного (уставного) совета субъекта РФ, который бы обеспечивал эффективную правовую охрану конституции (устава) субъекта РФ.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

1) определить понятие и содержание правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ;

2) исследовать историю становления института правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ;

3) выявить причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, для того чтобы учесть их при моделировании конституционно-правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ;

4) установить место конституционных (уставных) советов субъектов РФ в числе специализированных органов правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ;

5) сформулировать понятие и определить содержание конституционно-правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ;

6) выявить место конституционных (уставных) советов в системе государственных органов субъекта РФ;

7) изучить существующие подходы к формированию состава органа правовой охраны Основного закона и предложить наиболее демократичный порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ, обеспечивающий независимость и надлежащую квалификацию конституционных (уставных) советников;

8) определить пределы компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ и предложить набор полномочий, необходимых для реализации назначения советов как специализированных органов правовой охраны конституций (уставов) субъектов РФ.

Методологическая основа исследования представлена такими общенаучными методами как: синтез, индукция, дедукция, научный анализ (описание, классификация, объяснение), абстрагирование и другими. Специфика предмета исследования потребовала использования таких специальных методов познания как: сравнительно-правовой, формально-юридический, системный, исторический, формально-логический, статистический, метод юридического конструирования и метод технико-юридического анализа.

В качестве основного был выбран системный метод, что позволило установить взаимосвязи элементов системы публичной власти и элементов правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Исторический метод позволил установить, как развивалось законодательство о специализированных органах правовой охраны конституций (уставов) субъектов РФ. Также значимые результаты удалось получить благодаря сравнительно-правовому методу, позволившему сопоставить элементы статуса различных органов правовой охраны Основного закона (при этом сопоставлялись не только федеральный и региональный уровни правовой охраны в России, но и судебная, и внесудебная ее форма, а также опыт конституционно-правовой охраны за рубежом).

Эмпирическую основу исследования составили материалы судебной практики (решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ, решения конституционных (уставных) советов субъектов РФ), статистическая информация о результатах работы органов правовой охраны Основного закона, а также сведения, представленные в средствах массовой информации, том числе на страницах официальных сайтов органов власти в сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно представляет собой одно из первых конституционно-правовых исследований конституционных (уставных) советов субъектов РФ. В диссертации:

- 1) обосновано, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ - это специализированные государственные органы, предназначенные для правовой охраны Основного закона субъекта РФ;

2) определены и классифицированы причины, повлекшие упразднение органов конституционной юстиции в субъектах РФ, игнорирование которых помешает учреждению конституционных (уставных) советов в субъектах РФ как эффективных средств правовой охраны Основного закона субъекта РФ;

3) установлено место конституционных (уставных) советов субъектов РФ в числе специализированных органов правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ в системе органов публичной власти субъекта РФ;

4) выявлены недостатки в процедуре формирования уже учрежденных конституционных (уставных) советов в субъектах РФ и предложен демократичный порядок их формирования;

5) предложена оптимальная численность коллегии конституционного (уставного) совета в субъектах РФ, продолжительность полномочий и наиболее желательный статус членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ;

6) определены пределы компетенции конституционных (уставных) советов в субъектах РФ, а также предложен перечень их обязательных и факультативных полномочий.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Отсутствие в подавляющем числе субъектов РФ специализированных государственных органов, уполномоченных обеспечивать правовую охрану Основного закона субъекта РФ, противоречит идеям федерализма и конституционализма, а также ослабляет прямое действие конституции (устава) субъекта РФ. С учетом особой правовой природы конституций (уставов) субъектов РФ, обладающих учредительным характером, высшей юридической силой и непосредственной правовой связью с Конституцией РФ, а также с учетом отсутствия каких-либо специализированных федеральных органов, обеспечивающих их правовую охрану, законодатель субъекта РФ, реализуя положения частей 2 и 3 статьи 5, статьи 10, частей 2 и 3 статьи 11, пунктов «а», «б», «н» части 1 статьи 72, статьи 73, частей 2, 4, 6 статьи 76 и части 1 статьи 77 Конституции РФ, не только вправе, но и обязан создать конституционный (уставный) совет для

эффективного обеспечения прямого действия и верховенства Основного закона субъекта РФ.

2. Конституционные (уставные) советы субъектов РФ представляют собой новую форму правовой охраны Основного закона, не совпадающую с федеральной. Они могут быть сконструированы и как орган конституционного контроля, и как орган конституционного надзора, но не могут являться судами. Конкретная конфигурация элементов конституционно-правового статуса такого органа может быть различной, но в целях обеспечения его эффективности в качестве средства правовой охраны Основного закона субъекта РФ ему должны быть присущи следующие признаки: 1) обеспечение прямого действия и верховенства конституции (устава) субъекта РФ путем проверки законов и иных нормативных актов на соответствие Основному закону субъекта РФ как основное его назначение (другие полномочия не исключаются, но являются вторичными); 2) политическая и организационная независимость; 3) самодостаточность решений (не исключающая последующего их пересмотра и отмены); 4) наличие специальной процедуры осуществления охраны Основного закона; 5) не вхождение в традиционные ветви государственной власти (законодательную, исполнительную и судебную), а позиционирование в качестве независимого органа и самостоятельного элемента системы сдержек и противовесов.

3. Конституционные советы в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия)¹ не наделены властными полномочиями. Продолжение этой тенденции в иных субъектах РФ приведет к тому, что идея учреждения конституционных (уставных) советов субъектов РФ как эффективного средства правовой охраны Основного закона окажется дискредитированной, а сами советы, скорее всего, превратятся в декоративные структуры и не смогут обеспечить реализацию своего предназначения. Поэтому в работе предлагается наделять конституционные (уставные) советы субъектов РФ властными полномочиями и соответственно создавать их исключительно как органы государственной власти субъекта РФ, то есть в порядке части 2 статьи 4 Федерального закона

¹ Единственные из учрежденных на момент подготовки диссертации.

«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а не в порядке части 1 статьи 37 этого же закона, предусматривающей создание государственных органов субъекта РФ.

4. Обосновывается, что формулировка части 7 статьи 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» «действующий при законодательном (представительном) органе» не означает отнесения конституционного (уставного) совета субъекта РФ к законодательной ветви власти, поскольку не препятствует их созданию в качестве независимых органов, не входящих ни в одну из традиционных ветвей власти. При этом оправданным видится тиражирование опыта республик Адыгея и Башкортостан, возложивших обязанности по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности конституционного совета на аппарат парламента субъекта РФ.

5. Анализ законов о конституционных советах в республиках Башкортостан и Саха (Якутия) демонстрирует избыточность полномочий главы субъекта РФ при назначении конституционных советников, а сам порядок назначения воспроизводит негативный опыт формирования упраздненных региональных органов конституционной юстиции. Поэтому предлагается установить иной механизм назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ, ключевую роль в котором должен выполнять законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ. Для этого парламенту субъекта РФ надлежит предоставить право назначать членов конституционного (уставного) совета (как это реализовано, например, в Республике Татарстан), но по представлению широкого круга органов, должностных лиц и организаций. Субъектами выдвижения кандидатур членов конституционного (уставного) совета помимо главы субъекта РФ могут быть: депутаты законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ (индивидуально или в составе группы депутатов определенной численности), общественная палата субъекта РФ, органы местного самоуправления, юридические, научные и высшие учебные заведения, зарегистрированные на территории соответствующего субъекта РФ, общественные

объединения юристов или их отделения, действующие на территории соответствующего субъекта РФ и другие. При этом каждый из указанных субъектов должен обладать равным правом на представление кандидатур, а функцию по проверке соответствия кандидатов предъявляемым требованиям должен выполнять комитет или комиссия парламента субъекта РФ.

6. В сложившихся на момент написания работы нормативных реалиях конституционные (уставные) советы субъектов РФ существенно ограничены в полномочиях по дисквалификации проверяемых нормативных правовых актов. Они могут осуществлять проверку нормативных правовых актов субъектов РФ и нормативных правовых актов местного самоуправления на соответствие Основному закону субъекта РФ, но не могут лишать их юридической силы. Поэтому в работе обосновываются варианты косвенного обеспечения режима конституционной законности, которые включают в себя: 1) проведение согласительных процедур между конституционным (уставным) советом субъекта РФ и органом, издавшим неконституционный (противоречащий уставу) нормативный акт; 2) обращение конституционного (уставного) совета субъекта РФ напрямую в суд общей юрисдикции с административным иском в отношении нормативного акта, противоречащего Основному закону; 3) обращение конституционного (уставного) совета субъекта РФ к иным органам или должностным лицам с просьбой обратиться с административным иском в отношении нормативного акта, противоречащего Основному закону.

7. Субъекты РФ, уже учредившие конституционные советы, пошли по пути установления преимущественно последующего факультативного нормоконтроля и обязательного предварительного нормоконтроля в отношении отдельных особо значимых законов. Такой подход является допустимым при условии широкого круга субъектов – инициаторов нормоконтроля, который не должен ограничиваться государственными органами и должностными лицами субъекта РФ, а должен также включать федеральные органы и федеральных должностных лиц, органы власти и должностных лиц местного самоуправления, граждан и организации.

8. Официальное толкование Основного закона является традиционным полномочием специализированных органов по его охране. Поэтому закономерно, что конституционные советы в республиках Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) получили право осуществлять толкование республиканских конституций, однако результаты их толкования носят необязательный характер, а значит, такое толкование нельзя именовать официальным. В то же время после упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ никакой иной орган (ни федерального, ни регионального уровня) в республиках Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия), равно как и во многих других субъектах РФ, не уполномочен на осуществление официального нормативного толкования Основного закона субъекта РФ. В работе доказывается, что официальное толкование конституции (устава) субъекта РФ не должно принадлежать парламенту; его должен осуществлять только независимый и специализированный орган правовой охраны Основного закона, например, конституционный (уставный) совет субъекта РФ. В то же время нежелательно наделять конституционные (уставные) советы субъектов РФ правом официального нормативного толкования законов субъектов РФ или иных нормативных правовых актов.

Теоретическая значимость исследования заключается в получении научных знаний о новом для юридической науки государственном органе – конституционном (уставном) совете субъекта РФ, его предназначении, месте в системе разделения властей и системе органов власти субъекта РФ, оптимальном наборе и содержании элементов его конституционно-правового статуса. Авторская концепция конституционно-правового регулирования статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ позволяет не только определить границы и перспективы их нормативного регулирования, но и заложить методологические основы дальнейшего исследования советов, создаваемых в субъектах РФ. Представленная работа может служить теоретической основой для изучения иных органов власти, осуществляющих правовую охрану Основного закона.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при учреждении новых конституционных (уставных) советов субъектов РФ и совершенствовании, уже созданных в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия). В частности, сформулированы рекомендации об уровне закрепления статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ, их месте в системе публичной власти субъекта РФ, численном составе и сроке полномочий членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ, наиболее желательных полномочиях конституционных (уставных) советов субъектов РФ, юридической силе и способах исполнения их решений и другие.

Результаты работы могут быть использованы для дальнейших научных исследований и применены в качестве методических материалов по дисциплине конституционное право России.

Апробация работы. Диссертация прошла обсуждение на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Основные положения диссертационного исследования докладывались на российских и международных научных конференциях и отражены автором в 31 научной публикации, среди которых 20 статей опубликованы в изданиях, включенных Высшей аттестационной комиссией в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка литературы и приложения в виде проекта модельного Закона субъекта РФ «О Конституционном (Уставном) совете субъекта Российской Федерации».

Глава 1. Понятие, содержание и генезис правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации Глава

1.1. Понятие и содержание правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации

Россия вот уже более четверти века провозглашена демократическим и правовым государством. Вместе с тем одного указания на эти качественные характеристики в Конституции РФ и некоторых Основных законах субъектов РФ¹ недостаточно, ибо их реальное воплощение в жизнь обеспечивается только надлежащим законодательством и правоприменительной практикой.

Современная жизнь характеризуется крайней стремительностью развития научно-технического прогресса, постоянными изменениями внешнеполитической обстановки и непрерывными преобразованиями социально-экономических условий жизни общества, что объективно предполагает постоянное обновление законодательства и практики его применения. В сочетании с обилием правовых норм и большим количеством органов власти, обладающих правотворческими полномочиями, существует объективная потребность в проверке нормативных актов на соответствие Основному закону, поскольку всегда существует вероятность нарушения конституционных предписаний, даже если такие нарушения носят неумышленный характер.

Указанный тезис еще более усугубляется для РФ, имеющей три уровня публичной власти: федеральный, региональный и муниципальный. Очевидно, что субъекты федерации и муниципальные образования (особенно малые и удаленные) зачастую обладают существенно меньшими возможностями для качественной разработки и правильного (в том числе с точки зрения Основного закона) применения нормативных актов, а потому проблема обеспечения кон-

¹ Например, ст. 1 Конституции Республики Татарстан от 06.11.1992 // Советская Татария. 1992. 12 дек. № 246–247.

ституционной законности является всегда актуальной¹. Более того, с учетом федеративного устройства России в ней представлены два уровня государственной власти и два уровня конституционного регулирования, а это означает что требуется не только охрана Конституции РФ, но и охрана конституций (уставов) субъектов РФ.

В советский период и на заре становления современного отечественного конституционализма официальная юридическая наука и практика игнорировали необходимость существования самостоятельного института правовой охраны Основного закона. Считалось, что «достаточно сформулировать справедливые демократические положения, и все члены общества им будут подчиняться»². Вместе с тем отдельные попытки учреждения специализированных органов правовой охраны конституции в советский период все же предпринимались³; также существовали отдельные исследования на эту тему, например, диссертационное исследование Т.М. Пряхиной⁴. В это же самое время в западных демократиях специализированный орган конституционной охраны давно был признан неотъемлемым условием правового государства и эффективным средством защиты прав человека⁵.

Теоретические исследования института правовой охраны Основного закона в России наиболее активно проводились на рубеже XX и XXI веков (то есть около двадцати лет назад) и были связаны прежде всего с изучением роли отдельных органов в обеспечении верховенства Конституции РФ⁶. Однако и общетеоретические комплексные исследования тоже публиковались. В их чис-

¹Евдокимов В.Б. О становлении конституционной законности и единства правового пространства в Российской Федерации // Право и образование. 2018. № 5. С. 48.

²Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. М., 2018. С. 5.

³Более подробно см. параграф 1.2 настоящей работы.

⁴Пряхина Т.М. Юридическая охрана советской конституции (государственно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1991. 17 с.

⁵Абоян А.А., Парин Д.В. Альтернативы правозащитных механизмов европейскому суду по правам человека: осмысление спустя год после выхода России из Совета Европы // Евразийский юридический журнал. 2023. № 4 (179). С. 53.

⁶См., например: Плеханова Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. 261 с.

ле следует отметить работы Д.С.Коровинских¹, А.Д. Болехивской² и М.В. Тесленко³. При этом непосредственно правовой охране конституций (уставов) субъектов РФ посвящены лишь диссертационные исследования А.В. Гошуляка⁴ и М.А. Латкиной⁵. Несмотря на некоторую удалённость этих работ от текущего исторического момента и перманентное реформирование отечественного федерализма, эти работы сохраняют свою актуальность, хотя и требуют некоторой адаптации к современным реалиям (прежде всего в свете расширения полномочий Конституционного Суда РФ и упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ как основных институтов правовой охраны федерального и региональных Основных законов соответственно).

Категория «правовая охрана Конституции РФ» (или «правовая охрана конституции (устава) субъекта РФ») нормативно не легализована, но активно применяется в конституционной доктрине, поскольку, по меткому замечанию Р.Б. Булатова, «охрана конституции – это объективная потребность, обусловленная самой ее природой как нормативного акта»⁶.

Анализ советских и более поздних отечественных исследований показывает, что в самом общем виде правовая охрана любого Основного закона (как федерального, так и регионального) понимается как «комплекс специальных юридических мер, призванных обеспечить надлежащую реализацию конституционных норм, утвердить (или восстановить в случае нарушения) режим конституционной законности»⁷. Однако конкретный перечень мер и субъектов,

¹Коровинских Д.С. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 195 с.

² Болехивская А.Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. 201 с.

³ Тесленко М.В. Правовая охрана Конституции Украины: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 463 с.

⁴ Гошуляк А.В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 205 с.

⁵ Латкина М.А. Правовая охрана Устава субъекта Российской Федерации (опыт Самарской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 188 с.

⁶ Булатов Р.Б. Конституция как закон повышенной формальной силы, особый порядок ее охраны // Закон. Право. Государство. 2021. № 3. С. 60.

⁷Коровинских Д.С. Указ. соч. С. 89.

участвующих в охране конституции, предлагаемый юридической доктриной, серьезно варьируется.

Так, Н.А. Михалева под правовой охраной конституции понимает «совокупность юридических средств, с помощью которых достигается выполнение всех основополагающих норм, соблюдение режима конституционной законности»¹.

Ю.П. Еременко в правовой охране конституции выделяет на два подхода: узкий и широкий. «При узком подходе конституцию обеспечивают исключительно конституционные средства; при широком подходе – она обеспечивается всеми отраслями права»².

Т.Я. Хабриева под правовой охраной конституции понимает «создание условий, развитие соответствующих гарантий, совершенствование государственно-правовых средств и методов обеспечения действия конституционных норм»³.

Т.М. Пряхина правовую охрану Основного закона определяет как «систему правовых средств, установленных государством и призванных обеспечить воплощение в Основном законе воли всего народа, гарантировать надлежащую реализацию всех конституционных норм, создать условия достижения ими искомого социального эффекта»⁴.

А.Д. Болехивская под правовой охраной конституции понимает «систему правовых мер, установленных государством, направленных на обеспечение высшей юридической силы, верховенства и стабильности основного закона, а также неукоснительного выполнения конституционных норм»⁵.

А.В. Гошуляк правовую охрану Основного закона определяет как «публичную деятельность государственных органов по обеспечению верховенства и

¹ Государственное право России / под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996. С. 85.

² Еременко Ю.П. Конституционные проблемы законности в условиях развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1982. С. 85.

³ Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995. С. 15.

⁴ Пряхина Т.М. Юридическая охрана советской конституции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1991. С. 3.

⁵ Болехивская А.Д. Указ. соч. С. 6, 39.

высшей юридической силы Основного закона на соответствующей территории (всей страны или территории субъекта РФ), а также неукоснительного и безусловного выполнения всех установленных в нем предписаний, то есть соблюдение конституционной законности»¹.

Д.С. Коровинских в систему правовой охраны Конституции РФ включает следующие элементы: «конституционные нормы, обеспечивающие стабильность и реальность Конституции РФ, принципы отечественной правовой системы; субъекты правовой охраны Конституции РФ² и их деятельность, направленная на защиту Конституции РФ, применение мер государственного принуждения в случае их нарушения»³.

Более объемную трактовку правовой охраны конституции разработала Ю.Л. Шульженко, раскрывая ее через два аспекта. Первый – обособление конституции от иных нормативных правовых актов. Второй – безусловное и неукоснительное ее соблюдение. В лаконичном виде она формулирует следующее понятие: «это деятельность по обеспечению правовыми средствами верховенства и высшей нормативной юридической силы конституции в обществе, ее неукоснительного соблюдения»⁴.

Один из наиболее широких подходов к определению категории «правовая охрана конституции» предложила в своем диссертационном исследовании на соискание ученой степени доктора юридических наук М.В. Тесленко, которая под этим явлением понимает «совокупность конституционно-правовых средств, включающих в себя собственно охранительную функцию (самоохрана конституции), которая сводится главным образом к обеспечению предусмотренных конституцией условий, порядка и процедуры внесения в нее изменений и дополнений, а также конституционную ответственность и правовую защиту кон-

¹ Гошуляк А.В. Указ. соч.

² Которые автор группирует в соответствии с системой разделения властей, в зависимости от возможности осуществлять контроль и надзор за соблюдением Конституции РФ, а также в зависимости от возможности применения мер конституционной ответственности.

³ Коровинских Д.С. Указ. соч. С. 8–9.

⁴ Шульженко Ю.Л. О понятии «правовая охрана Конституции» // Государство и право. 2002. № 7. С. 5–8.

ституции, механизм которой вводится в действие в случаях нарушения норм конституции»¹. В дополнение к этому М.В. Тесленко предлагает так называемую функциональную концепцию правовой охраны Основного закона, согласно которой назначением правовой охраны является не только обеспечение стабильности и верховенства конституционного текста, но и стабильность и саморазвитие общества.

Отдельным вопросом в свете проводимого исследования является соотношение понятия правовой охраны Основного закона (особенно его объема) с широко применяемым и устоявшимся в отечественной науке термином «конституционный контроль». Например, В.А. Гошуляк не усматривает разницы между осуществлением конституционного контроля и правовой охраны конституции и определяет конституционный контроль как «публичную деятельность специализированных органов и должностных лиц по обеспечению верховенства и прямого действия основного закона, позволяющую в целях поддержания конституционной законности предупредить принятие неконституционных нормативных правовых актов, а также не допустить совершения неконституционных действий должностными лицами и гражданами», что в дальнейшем позволяет ему сделать вывод об осуществлении конституционного контроля не только судами или иными специализированными органами, но и представительными (законодательными) и исполнительными органами власти². Столь широкий подход представляется нам избыточным, поскольку ведет к смешению правовых категорий за счет распространения характеристик частного на общее. Поэтому мы придерживаемся точки зрения, согласно которой конституционный контроль (равно как и конституционный надзор или иные формы обеспечения реального верховенства Основного закона) является лишь одной из составных частей правовой охраны Основного закона.

¹ Тесленко М.В. Указ. соч. С. 8, 41.

² Гошуляк А.В. Указ. соч. С. 12.

Отдельные авторы разграничивают такие категории, как «правовая охрана Основного закона» и «правовая защита Основного закона»¹. По нашему мнению, такая дифференциация является избыточной, поскольку и охрана, и защита осуществляются в отношении одного и того же объекта и преследуют единые цели. Специфика методов, на которые ссылаются сторонники дифференциации этих категорий, обусловлена исключительно временем их применения и может быть сведена к предварительному или последующему контролю (надзору), а потому представляется несущественной. Думается, более правильным будет исходить из тезиса о том, что правовая охрана охватывает все формы деятельности, обеспечивающие реальное верховенство Основного закона и его прямое действие, а потому и не должна противопоставляться своим же составным частям.

Преломляя высказанные в научной литературе суждения относительно понятия правовой охраны Основного закона через призму выявленных проблем, представляется возможным сформулировать следующее определение правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ: это деятельность уполномоченных органов, граждан и организаций, призванная обеспечить нормативно качественное создание (изменение) конституции (устава) субъекта РФ и ее (его) верховенство на территории соответствующего субъекта РФ. При этом верховенство означает указание на место Основного закона субъекта РФ в основных региональных подсистемах общества и подсистемах права² и в том числе в правоприменительной деятельности.

Содержание правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ подразделяется на обеспечение непротиворечия конституции (устава) субъекта РФ федеральной конституции (генеральная конституционно-уставная охрана) и на деятельность по приведению правовых актов субъекта РФ и муниципальных образований, а также практики их применения, в соответствие с нормами кон-

¹ См.: Тесленко М.В. Указ. соч. С. 9; Гошуляк А.В. Указ. соч. С. 11, 62.

² Шульженко Ю.Л. О понятии «правовая охрана конституции». С. 6–8.

ституции (устава) субъекта РФ (непосредственная конституционно-уставная охрана).

Основываясь на этом определении и двойственности соответствующей деятельности, можно перейти к наполнению содержания правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ, то есть к элементам, составляющим систему такой охраны, к числу которых мы предлагаем отнести объект охраны, субъекты охраны и средства (механизм) охраны. При этом применительно к генеральной и непосредственной конституционно-уставной охране, каждый из указанных элементов будет обладать определённой спецификой.

Объектом генеральной охраны конституции (устава) субъекта РФ являются федеральные конституционно-правовые нормы, которые в различном виде представлены (реализованы) в конституции (уставе) субъекта РФ. Объектом непосредственной конституционно-уставной правовой охраны в субъектах РФ традиционно являются нормы самого Основного закона субъекта РФ.

Такого подхода относительно объекта охраны придерживаются большинство исследователей¹, однако он не является единственным. Так, М.В. Тесленко вместо конституционно-правовых норм в качестве объекта правовой охраны предлагает рассматривать конституционные ценности², которые, по нашему мнению, производны от норм Основного закона.

Однако в конституционной доктрине нет единства мнений и относительно того, что считать конституционными (уставными) нормами³. Так, Т.М. Пряхина пишет, что конституционные нормы образуют «не только текст конституции, но и ключевые законы, которые непосредственно примыкают к ней и находятся в иерархии законодательных актов между конституцией и текущим законодательством»⁴. Ей возражает А.Д. Болехивская, которая считает, что «поднять закон до уровня конституции означает нарушение положения о вер-

¹ Гошуляк А.В. Указ. соч. С. 11; Болехивская А.Д. Указ. соч. С. 11.; Коровинских Д.С. Указ. соч. С. 84.

² Тесленко М.В. Указ. соч. С. 9, 42.

³ Булатов Р.Б. Указ. соч. С. 57–61.

⁴ Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России. Саратов, 2002. С. 123.

ховенстве и высшей юридической силе последней»¹. М.Г. Кириченко к конституционным нормам относит только текст Основного закона и законов, вносящих в него изменения².

В настоящем исследовании мы исходим из того, что конституционными (уставными) нормами субъекта РФ, подлежащими правовой охране, являются: непосредственно текст Основного закона, в том числе законы, его изменяющие, и акты официального толкования конституционного текста. Именно текст Основного закона субъекта РФ должен соответствовать Конституции РФ (в том числе при внесении в него изменений) – при генеральной конституционно-уставной охране, и именно он должен быть эталоном при проверке иных региональных и муниципальных норм и практики их применения на соответствие ему – при непосредственной конституционно-уставной охране.

Субъектами, обеспечивающими охрану Основного закона, при любых формах правовой охраны и на всех уровнях публичной власти являются «все те организации, органы, учреждения и лица, которые разделяют конституционные положения и хотят, чтобы они нашли свое воплощение в жизни»³. Однако столь широкий подход не позволяет установить конкретную роль того или иного субъекта права в обеспечении правовой охраны Основного закона, а поэтому он нуждается в конкретизации.

Например, А.В. Гошуляк выделяет следующие органы власти, обеспечивающие правовую охрану конституции (устава) субъекта РФ: «глава субъекта РФ, законодательный орган субъекта РФ, правительство субъекта РФ, органы прокуратуры, суды (общей юрисдикции и конституционный (уставный) суд субъекта РФ)»⁴.

По нашему мнению, такой подход не является полностью верным. Во-первых, органы прокуратуры не надзирают за региональной конституционной

¹ Болехивская А.Д. Указ. соч. С. 18.

² Кириченко М.Г. Соотношение конституционного права и конституционного законодательства // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и современного строительства. М., 1980. С. 26.

³ Козлов А.Е. Конституционное право. М., 1996. С. 404.

⁴ Гошуляк А.В. Указ. соч. С. 34.

законностью, а обеспечивают режим федеральной законности, то есть опротестовывают акты (в том числе региональные или муниципальные) на соответствие федеральным законам. Право прокуроров обращаться в конституционные (уставные) суды субъектов РФ хоть и предусматривалось в соответствующих законах субъектов РФ, но в большинстве субъектов РФ прокурорами использовалось не часто, особенно с двухтысячных годов¹. Аналогична наша позиция и применительно к судам общей юрисдикции, которые были не уполномочены проводить проверку актов, а также действий и бездействия на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ при наличии в субъекте РФ собственного органа конституционной юстиции, а правом обращаться в конституционные (уставные) суды субъектов РФ не пользовались (хоть таким правом, как и органы прокуратуры, зачастую наделялись). Во-вторых, в перечне А.В. Гошуляк отсутствуют уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей в субъекте РФ, которые активно применяют Основной закон субъекта РФ в своей деятельности и регулярно выступали участниками споров в конституционных (уставных) судах.

По нашему мнению, генеральную охрану Основного закона субъекта федерации обеспечивают, прежде всего, его разработчик, то есть законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ, а также федеральные органы власти: Конституционный Суд РФ, поскольку только ему дано право проверять высший акт субъекта РФ на соответствие федеральной конституции²; Президент РФ³; Министерство юстиции РФ, прокуратура и некоторые другие. Соот-

¹По результатам анализа, проведенного с использованием материалов, размещенных в СПС «КонсультантПлюс» и семитомном издании Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, 1992-2008: в 7 т. / под общ. ред. М.В. Кротова. Санкт-Петербург, 2010.

² В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П отмечается особая учредительная роль конституций (уставов) субъектов РФ. В частности, Конституционный Суд РФ установил, что конституции и уставы субъектов РФ относятся к актам, определяющим конституционный статус субъекта РФ. Кроме того, указывается, что проверка их юридического содержания может быть произведена только в рамках конституционного судопроизводства, а не административного или гражданского. // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

³ Более подробно см.: Плеханова Л.Н. Указ. соч.; Хапсирокова Е.А. Роль президента Российской Федерации в правовой охране Конституции Российской Федерации // Российское правосудие. 2018. № 9. С. 61–70; Савоськин А.В. Обращения граждан к Президенту РФ: консти-

ветственно, роль иных субъектов сводится либо 1) к содействию законотворческому процессу в целях получения наиболее качественного Основного закона субъекта РФ (изначальное качество законотворческой инициативы зачастую серьезно зависит от субъекта, ее вносящего, деятельность по обсуждению напрямую зависит от качества депутатского корпуса, аппарата законодательного (представительного) органа, наличия и качества государственных и общественных учреждений вовлекаемых в процесс обсуждения новой конституции (устава) или поправок к ним, самой специальной процедуры принятия нового Основного закона субъекта РФ или внесения в него изменений), либо 2) к инициированию проверки Основного закона субъекта РФ или его проекта (полностью либо в части) в Конституционном Суде РФ и последующему отстаиванию своей позиции в процессе рассмотрения дела.

Что касается перечня субъектов непосредственной охраны конституции (устава) субъекта РФ, то он существенно более разнообразен. Сюда входят: 1) федеральные органы власти, прежде всего суды общей юрисдикции, наделенные правом осуществлять проверку нижестоящих актов на соответствие вышестоящим, в том числе на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ¹; 2) органы государственной власти соответствующего субъекта РФ и органы местного самоуправления, расположенные на территории субъекта РФ (прежде всего в силу того, что, принимая свои нормативные акты, они должны соотносить их с положениями Основного закона субъекта РФ); 3) государственные и муниципальные учреждения, специально предназначенные для разработки или экспертизы нормативных актов органов власти субъекта РФ или органов мест-

туционно-правовое исследование // Вестник Московского государственного юридического университета. 2018. № 6. С. 97–104; и др.

¹ В полной мере это стало допустимо после окончательного упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, полномочия которых до 01.01.2023 исключали для арбитражных судов и судов общей юрисдикции право осуществлять проверку на соответствие Основному закону субъекта РФ (ч. 3 ст. 1 и ч. 5 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ и абз. 9 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2).

ного самоуправления¹ (например, Уральский институт регионального законодательства); 4) общественные советы и иные аналогичные структуры, создаваемые при органах власти, предназначенные в том числе для обсуждения проектов нормативных актов органов публичной власти или проводимой ими политики; 5) граждане и организации, уполномоченные ставить вопрос о неконституционности нормативных актов или практики их применения. Последний вид субъектов был более выражен в период функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ в силу права граждан подавать запросы (жалобы) о проведении нормоконтроля в органы региональной конституционной юстиции, но сохраняет свое значение и после их упразднения путем внесения предложений или замечаний в органы власти по вопросу несоответствия принимаемых ими актов или правоприменительной практики положениям Основного закона субъекта РФ в порядке Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»².

Перечисленные выше пять групп субъектов обладают различными возможностями по обеспечению конституционной законности, и выстроить их строго непротиворечивую классификацию не представляется возможным. Однако их всех следует разграничить по той роли, которую они играют в механизме правовой охраны: так, одни субъекты преимущественно иницируют проверку актов и правоприменительной практики на соответствие Основному закону, другие профессионально занимаются этой деятельностью, разрабатывая или приводя в соответствие с конституцией (уставом) субъекта РФ правовые нормы и практику их применения.

Мы убеждены, что властными субъектами непосредственной правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ должны быть именно органы власти субъекта федерации (как наиболее заинтересованные в этом участники правоотношений), а не федеральные органы. Особенно важно это в свете того факта, что федеральное законодательство не наделяет ни один федеральный орган

¹ При их наличии в субъекте РФ (поскольку их создание не является обязательным).

² Более подробно см.: Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства. М., 2015. 184 с.

специальными полномочиями по правовой охране региональной конституционной законности. Как верно отметили О.А. Кожевников и А.Т. Карасев «упразднение конституционных (уставных) судов привело к появлению очевидного пробела в отношении вопросов защиты конституций и уставов как учредительных актов субъектов РФ»¹. В тоже время, ни один из органов власти субъекта РФ, предусмотренных федеральным законодательством, кроме, пожалуй, конституционных (уставных) советов, не предназначен непосредственно для осуществления правовой охраны Основного закона субъекта РФ, а потому существующий правовой пробел субъекты федерации должны восполнить самостоятельно в рамках ст. 72–73 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ.

Средства правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ разнообразны, что отражается в теоретических воззрениях по этому вопросу. Так, по мнению Л.А. Латкиной, верховенство конституции (устава) субъекта РФ обеспечивается функционированием четырех правовых институтов: института особого порядка принятия Основного закона и внесения в него изменений, института толкования Основного закона, института конституционного контроля и института конституционного надзора². Другого подхода придерживается Д.С. Коровинских, сводя механизм охраны основного закона к соответствующей деятельности органов власти³.

Наиболее часто к средствам правовой охраны Основного закона относят: меры конституционного надзора, меры конституционного контроля и меры конституционной ответственности⁴, причем не обязательно, чтобы эти меры реализовывались различными органами власти⁵.

По нашему мнению, перечень средств правовой охраны Основного закона не является исчерпывающим и, как справедливо отмечает А.Е. Козлов, включа-

¹Кожевников О.А., Карасев А.Т. Трансформация российского конституционного правосудия на современном этапе: некоторые размышления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 23. № 2. С. 70.

²Латкина М.А. Указ. соч. С. 45–61.

³См.: Коровинских Д.С. Указ. соч.

⁴Болехивская А.Д. Указ. соч. С. 27.

⁵Гериханов Д.-М.М. Механизм правовой охраны конституции Российской Федерации // Проблемы конституционно-правового развития России. Ростов н/Д, 2021. С. 96–99.

ет в себя не только меры формально-юридического свойства, но и «меры образовательного, воспитательного, экономического и политического плана»¹. Однако ключевую роль в реализации средств правовой охраны Основного закона играет специализированный орган, непосредственно предназначенный для правовой охраны Основного закона, который в настоящий момент на уровне субъектов РФ отсутствует, но «наличие которого вытекает из федеративной природы России, принципа разделения властей и объективной необходимости обеспечения конституционной (уставной) законности в субъектах РФ»².

Формируя в настоящем параграфе теоретическое представление о правовой охране Основного закона для последующего определения места конституционных (уставных) советов субъектов РФ в ней, важно определиться с *назначением правовой охраны Основных законов*.

Прежде всего, это обеспечение стабильности конституций (уставов), что, по справедливому замечанию Ю.А. Юдина, «является важнейшим условием устойчивости режима законности, организации и осуществления государственной власти, отношений между личностью, обществом и государством»³. Во-вторых, это обеспечение единства конституционных (уставных) норм, поскольку иное с высокой долей вероятности влечет нарушение прав участников соответствующих отношений. В-третьих, это приведение всех правовых норм в соответствие с Основным законом (если они по какой-либо причине ему противоречат). В-четвертых, это корректировка правоприменительной практики с целью ее приведения в соответствие с положениями Основного закона. В-пятых, это защита прав и свобод граждан – жителей соответствующего субъекта РФ, особенно в ситуации, когда объем прав и свобод, установленный конституцией (уставом) субъекта РФ, больше (выше), нежели федеральный конституционный стандарт.

¹ Козлов А.Е. Указ. соч. С. 399.

² Кравец И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 4–7.

³ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. В.Н. Топорина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 572.

Несколько иначе к назначению правовой охраны Основного закона подходит М.В. Тесленко, выделяющая «социальную функцию правовой охраны, функцию обеспечения стабильности, саморегуляции и саморазвития общества, и собственно-юридические функции охраны: правовосполнительную, правовосстановительную, правообеспечительную, правоохранительную»¹.

Вместе с тем в конечном итоге все цели правовой охраны Основного закона сводятся к обеспечению конституционной законности, которая сама по себе тоже является целью правовой охраны и заключается в неукоснительном соблюдении всеми субъектами права конституционных (уставных) норм. При этом конституционная законность в юридической доктрине определяется по-разному. Например, А.В. Зимин определяет конституционную законность как «соответствующую конституции форму реализации своих властных полномочий по обеспечению конституционного порядка особыми субъектами права, наделенными для выполнения указанных функций специальным конституционно-правовым статусом»². Другие авторы воспринимают конституционную законность как реально действующую систему конституционализма, при которой полностью гарантируется действие конституционно-правовых норм³. Еще одна позиция связана с восприятием конституционной законности как принципа правовой охраны Основного закона, при котором обеспечивается безусловное исполнение всех предписаний, установленных в нем, и гарантируется воплощение конституционных принципов⁴.

Естественно, что в широком смысле функция охраны Основного закона возлагается на многие органы публичной власти. Однако очевидно, что не все они предполагают правовую охрану конституции (устава) в качестве главного направления своей деятельности, да и возможности по реальной охране консти-

¹ Тесленко М.В. Правовая охрана Конституции Украины: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 121.

² Зимин А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.

³ Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституционное право России. СПб., 2003. С. 429.

⁴ Гошуляк А.В. Указ. соч. С. 39.

туционной (уставной) законности у органов власти разные. Таким образом, в специальном значении правовая охрана Основного закона предполагает применение специфических конституционно-правовых средств в целях обеспечения его верховенства в правовой системе¹.

При этом обеспечение конституционности законов и иных нормативных актов не сводится к их непротиворечию Основному закону, а скорее влечет сохранение конституционно-правовых рамок при правотворчестве и последующем правоприменении, поскольку любой акт (прежде всего закон) должен развивать и детализировать конституционные положения, то есть в известной мере является продолжением Основного закона. При этом теоретическая вероятность принятия актов, прямо противоречащих Основному закону, конечно, имеется, но на практике встречается крайне редко. Обычно факт несоответствия Основному закону выявляется в процессе толкования правовых норм. При этом законодатель или иной правотворческий орган предназначены именно для разработки правовых норм и существенно зависят не только от правовых ограничителей, но и от социальной, экономической, международной и политической ситуации, а потому являются не самыми подходящими субъектами для правовой оценки конституционности принимаемых ими же норм.

Высказанный тезис не обесценивает роли правотворческих органов в обеспечении конституционной законности, но подчеркивает необходимость существования специализированных субъектов охраны Основного закона, тем более что никто «не должен быть судьей в своем деле», а потому внутренний конституционный аудит, осуществляемый на стадии разработки нормативного акта, должен дополняться внешним, с результатами которого законодатель должен сверяться на всех стадиях правотворчества.

Как уже отмечалось выше, Россия – это федеративное государство, в котором параллельно действуют не только федеральная конституция, но и кон-

¹Осташ А.В. Конституция Российской Федерации как объект правовой охраны и основа конституционной законности // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: правовая система и современное государство: Материалы V Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием. Симферополь, 2020. С. 335–338.

ституции (уставы) субъектов РФ, которые, с одной стороны, являются прямым продолжением федеральных конституционно-правовых норм и не могут им противоречить, а с другой стороны требуют специальных инструментов и механизмов для своей защиты. Это тем более важно в свете того обстоятельства, что Основные законы субъектов РФ в силу ст. 72 и 73 Конституции РФ могут устанавливать повышенный уровень прав и свобод человека или более высокий уровень их защиты, а значит региональные и муниципальные акты должны соответствовать не только федеральным конституционным стандартам, но и повышенным требованиям конституций (уставов) субъектов РФ.

Как и федеральная Конституция РФ, Основные законы субъектов РФ обладают прямым действием, а потому крайне важным является создание условий, которые бы обеспечивали не только федеральную конституционную законность, но и региональную конституционную (уставную) законность. Однако последняя, в отличие от федеральной, не может рассматриваться как абсолютная, поскольку должна быть детерминирована федеральной. Как метко подметил Н.В. Витрук, «конституционная законность – это система реально действующего права, обеспечивающая наличие правовой Конституции, ее верховенство и прямое действие, а также ее обеспечение и охрану (защиту)»¹. И если для федеральной конституции ее правовой характер презюмируется (ввиду ее особого положения в российской правовой системе), то для конституций (уставов) субъектов РФ возникает закономерный вопрос об их изначальной конституционности.

Необходимость правовой охраны Основного закона субъекта РФ следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его постановлении от 16.06.1998 № 19-П, согласно которой «из ст. 76 Конституции РФ, регулирующей принципы разрешения коллизий между нормативными актами различного уровня, не вытекает и правомочие федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 58.

конституциям (уставам). Осуществление указанной функции, влекущее лишение нормативных актов субъектов РФ юридической силы, по смыслу ч. 2 ст. 5, ст. 73 и 118 Конституции РФ, возможно лишь органами конституционного судопроизводства, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации»¹.

В текущих реалиях буквальное применение этой правовой позиции не представляется возможным в силу отсутствия «органов конституционного судопроизводства» в субъектах РФ. Однако считаем, что концептуальная позиция Конституционного Суда РФ об особом органе именно уровня субъекта РФ, обеспечивающем нормоконтроль на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, сохраняет силу.

Эффективное и действенное решение такой сложной задачи, как сохранение региональной конституционной (уставной) законности органами власти субъекта РФ и органами власти муниципальных образований и иными субъектами права, затруднительно без функционирования специализированного регионального органа правовой охраны либо без возложения соответствующих полномочий на федеральные органы (прежде всего на Конституционный Суд РФ²). Однако последний вариант представляется нежелательным, поскольку будет противоречить природе федеративных отношений и предполагает решение федеральными органами несвойственных им задач (а кроме того, будет «перегружать» делами Конституционный Суд РФ). Поэтому в работе предлагается иной механизм охраны Основного закона субъекта РФ, ключевая роль в котором отведена конституционным (уставным) советам субъектов РФ в их взаимодействии с иными органами власти, в том числе судами общей юрисдикции (о чем будет подробно изложено в последнем параграфе работы).

¹ Пункт 6 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

² Как это, например, реализовано в Германии, где в случае отсутствия конституционного суда в субъекте Федерации его функции выполняет федеральный Конституционный Суд Германии, а не ординарные суды земель.

До недавнего времени наиболее эффективным инструментом правовой охраны регионального Основного закона, являлся конституционный (уставный) суд субъекта РФ (при его наличии). Однако федеральная конституционная реформа 2020 года лишила субъекты РФ возможности учреждать свои судебные органы и поставила перед юридической наукой и законодателем задачу конструирования нового специализированного института правовой охраны Основного закона субъекта РФ.

Соглашаемся с мнением С.А. Беньяминовой о том, что наибольшими возможностями для эффективной охраны Основного закона (на любом уровне власти) обладают только специализированные органы конституционного контроля или надзора, основным назначением создания и функционирования которых как раз и является обеспечение режима конституционной законности¹. На их обязательность как условие становления России как демократического государства справедливо обратила внимание А.Д. Болехивская в своем исследовании правовых форм охраны Конституции РФ². Несколько в ином виде эту мысль высказывал А.В. Гошуляк, который писал, что конституционный контроль (как составная часть правовой охраны) «играет ведущую роль в системе правовой охраны конституций»³.

Вместе с тем реальная эффективность таких органов зависит от их конституционно-правового статуса и социально-политических реалий. Поэтому актуальность настоящего исследования в первую очередь видится в общетеоретической оценке правового статуса специализированных органов правовой охраны Основного закона на соответствие их назначению по охране региональной конституционной (уставной) законности и моделированию оптимального статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ как специализированных органов правовой охраны Основного закона субъекта РФ. Причем этот модели-

¹ Беньяминова С.А. Конституционные (уставные) советы в механизме обеспечения конституционной законности // Закон. – 2023. – № 12. – С. 181.

² Болехивская А.Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 6, 41.

³ Гошуляк А.В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 12, 69.

руемый статус должен быть вписан в федеральные законодательно очерченные рамки и учитывать современные условия развития федеративных отношений в России, в том числе факт и причины упразднения специализированного регионального инструмента конституционно-правовой охраны – конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Изучение иных, неспециализированных органов правовой охраны Основного закона субъекта РФ, безусловно, представляет научный интерес, но мало применимо к разработке теории специализированного органа правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ, а потому приведено в настоящем параграфе только для уяснения общей системы конституционно-правовой охраны. Соответственно, с учетом предмета настоящего исследования, далее рассматриваются только вопросы статуса специализированного органа правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ, исследование которого невозможно без уяснения истории становления правовой охраны Основных законов в субъектах РФ, что и будет раскрыто в следующем параграфе настоящей главы.

1.2. История становления правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации и причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

Накопление опыта функционирования органов правовой охраны конституции, равно как и соответствующая юридическая доктрина, имеют многовековую историю¹. Не случайно Н.В. Витрук указывает «на появление зачатков конституционного контроля еще в средневековье, приводя в качестве примера деятельность Тайного Совета Великобритании XVII века, признававшего законы законодательных собраний (легислатур) американских колоний недействи-

¹ Дябло В.К. Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР. М., 1928. 118 с.; Маклаков В.В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. М., 1988. 55 с.; Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968. 223 с.; Зарецкая М.Г. История становления и развития конституционного контроля в зарубежных странах // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11. № 8А. С. 15–23.

тельными, если они противоречили законам английского Парламента или общему праву»¹.

М.А. Митюков доказал наличие глубинных корней отечественного конституционализма и более чем двухвековую историю идей правовой охраны конституции на уровне теоретических воззрений², поскольку тому есть весомое подтверждение в трудах признанных ученых конца XIX – начала XX веков: В.Н. Дурденевского, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, Л.А. Шалланда и других³. Подтверждается этот тезис и во многих других историко-правовых исследованиях⁴.

По мнению Ю.Л. Шульженко, «вопрос о правовой охране конституции становится актуальным только после принятия первых конституций. Применимо это утверждение и для России, которая до событий 1917 г. по форме правления являлась абсолютной монархией, строго формально не имела конституции, а потому в практическом плане не могла иметь механизмов ее правовой защиты»⁵.

Если обратиться к периодизации М.А. Митюкова, то отечественная история становления правовой охраны Основного закона включает следующие этапы: 1) зарождение идей правовой охраны конституции в России (XIX – начало XX в.); 2) приспособление Верховного Суда СССР к осуществлению «подсобной» роли в конституционном надзоре; 3) период более полувекового осуществления конституционной охраны исключительно в «квазипарламентских» формах; 4) учреждение специализированного конституционного надзора (1988–1991 гг.); 5) учреждение Конституционного Суда РФ как специализированного

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов. М., 1998. С. 30.

² Митюков М.А. К истории конституционного правосудия в России. М., 2002. 167 с.

³ Дурдуневский В.Н. Судебная проверка конституционности закона // Вопросы права. Кн. XI (3). М., 1912; Котляревский С.А. Власть и право. Проблемы правового государства. М., 1915; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. СПб., 1910; Шалланд Л.А. Верховный суд и конституционные гарантии // Конституционное государство: сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905.

⁴ Григорьева Н.В. Исторические этапы формирования органов конституционного контроля в России // Вестник Томского государственного университета. История. 2020. № 65. С. 6.

⁵ Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М., 1997. С. 4.

органа конституционного контроля при сохранении иных неспециализированных органов правовой охраны Конституции РФ (Президент РФ, прокуратура, Министерство юстиции РФ и др.)¹.

С.Э. Несмеянова выделяла четыре исторических этапа: 1) с 1918 по 1936 год, связанный с появлением у государственных органов власти функций по правовой охране конституции (в форме надзора и контроля); 2) с 1936 по 1988 год, связанный с охраной конституции исключительно Верховным Советом СССР и Президиумом Верховного Совета СССР (с аналогичной моделью и на уровне республик – субъектов Советского Союза); 3) с 1988 по 1991 год, связанный с созданием и деятельностью специализированного органа правовой охраны Конституции – Комитета Конституционного надзора СССР; 4) с 15 декабря 1990 года по настоящее время, связанный с учреждением Конституционного Суда РСФСР как специализированного органа конституционного правосудия².

Авторскую концепцию периодизации становления конституционного контроля непосредственно в субъектах РФ предлагает Е.В. Гриценко. В сокращённом виде эту периодизацию можно изложить следующим образом. Первый этап с 1991 по 1993 год (до принятия Конституции РФ) – появление идеи учреждения регионального органа конституционного контроля; второй этап с 1993 по 1997 год (до появления упоминания конституционных (уставных) судов в федеральном законодательстве) – становление первых специальных органов конституционного контроля в субъектах РФ; третий этап с 1997 до начала 2000-х годов – период «расцвета» региональной конституционной юстиции; четвертый этап с начала 2000-х до начала 2010-х годов – период завершения суверенизации и децентрализации федеративных отношений и соответствующее снижение роли конституционной юстиции в субъектах РФ; с 2010 до 2022 года – этап сокращения численности конституционных (уставных) судов субъектов

¹ Митюков М.А. К истории конституционного правосудия в России. С. 24.

² Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 54–55.

РФ, вплоть до их упразднения¹. При этом, по мнению Е.В. Гриценко, с 2020 года начался «новый переходный этап в развитии специализированных органов конституционного контроля в субъектах РФ»².

Первый отечественный опыт наделения каких-либо органов власти функциями непосредственно правовой охраны Основного закона представлен в Основном Законе (Конституции) СССР от 31 января 1924 года. Так, Президиум ЦИК СССР получил полномочие наблюдать за проведением в жизнь Конституции (ст. 30), а Верховный Суд СССР – полномочие выносить заключения о конституционности постановлений союзных республик³ (ст. 43).

Если обратиться к федеративным отношениям в Советском Союзе на момент их становления, то очевидно, что правовая охрана в союзных республиках (условных аналогах современных субъектов РФ) была децентрализована, а специализированные органы конституционного контроля или надзора законодательно не создавались. Надзор за конституционной законностью осуществлялся наркоматами юстиции, которым подчинялись республиканские прокуратуры. Например, Народный комиссариат юстиции РСФСР был уполномочен опротестовывать постановления и распоряжения центральных ведомств РСФСР, акты местных исполкомов и иных организаций и учреждений в Президиум Всероссийского центрального исполнительного комитета или в Совет народных комиссариатов РСФСР.

Аналогично правовая охрана Основного закона осуществлялась и в других союзных республиках (с небольшими вариациями). Например, Народный комиссариат юстиции УССР мог толковать не только Конституцию и законы УССР, но и Конституцию СССР⁴. Причем делал это как по просьбе соответствующих органов, так и по собственной инициативе, а результаты такого тол-

¹Гриценко Е.В. Эволюция российской модели регионального конституционного контроля: от уставных палат к конституционным судам и обратно? // Журнал Конституционного правосудия. 2023. № 2. С. 7-8.

²Там же. С. 9.

³ При этом проверка союзных нормативных актов оставалась вне его компетенции.

⁴ Однако 20 мая 1928 г. Президиум ЦИК СССР издал специальное Постановление, определившее, что толкование общесоюзного законодательства союзными республиками не имеет юридической силы. См.: Государственный архив РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 4. Л. 9.

кования были обязательны для всех судов, органов и граждан на территории республики¹.

Верховные суды союзных республик не входили в систему органов конституционного надзора (контроля), а специальные суды для этого не создавались. Как в 1928 году отметил заместитель Председателя Верховного Суда РСФСР А.В. Галкин, «органы верховных судов союзных республик ни в коем случае не могут следить за Конституцией союзной республики потому, что это органы чисто судебные»².

Единственное исключение существовало в Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республике. В соответствии с гл. 7 Конституции ЗСФСР (по аналогии с Конституцией СССР) Верховный Суд ЗСФСР обладал полномочием давать заключения о соответствии Конституции ЗСФСР тех или иных актов республик, входящих в состав ЗСФСР³. При этом в научной литературе того периода акцентировалось внимание на не включении «Верховного Суда ЗСФСР в общую систему судебных учреждений, поскольку он признавался органом конституционного надзора и судебным органом для разрешения уголовных и гражданских дел исключительной важности, затрагивающих по своему содержанию интересы не менее двух республик, входящих в ЗСФСР»⁴.

Однако на практике этот механизм регионального конституционного надзора оказался не использован. Сначала создание Верховного Суда ЗСФСР затянулось на 7 лет, а будучи созданным, он просуществовал около года до 1932 г.⁵ Думается, что такая ситуация была не случайна и объясняется нежеланием создавать прецедент конституционного судебного надзора на нижестоящем уровне государственной власти. По справедливому замечанию М.А. Ми-

¹ СЗ УССР. 1929. № 24. Ст. 192.

² Государственный архив РФ. Ф. 8131. Оп. 5. Д. 44. Л. 70.

³ Съезды Советов союзных и автономных советских социалистических республик Закавказья: сб. документов 1923–1937 гг. М., 1964. Т. VI. С. 45–47.

⁴ Изменения Конституции Союза ССР и связанные с ней изменения конституций союзных республик // Советское строительство. 1928. № 7 (24). С. 98; Лебединский В. Конституционные отношения законодательств Союза ССР и союзных республик // Советское строительство. 1929. № 7. С. 70–71.

⁵ Кожевников М.В. История советского суда. 1917–1956 годы. М., 1957. С. 234–244.

тюкова, она соответствовала по времени «угасанию» функции судебного конституционного надзора на общесоюзном уровне¹, поскольку в последующих союзных конституциях 1936 и 1977 годов судебная проверка актов органов власти на предмет их конституционности вообще не предусматривалась. Причиной тому послужило создание в 1933 г. Прокуратуры СССР и передача ей от Верховного Суда СССР функций конституционного надзора. Так, союзная прокуратура получила право осуществления конституционного надзора за постановлениями и распоряжениями отдельных союзных ведомств, союзных республик и местных органов власти.

Новая союзная конституция 1936 года уже не закрепляла соответствующие надзорные или контрольные полномочия ни за прокуратурой, ни за Верховным Судом СССР, ни за каким-либо иным специализированным органом власти. Предполагалось, что функцию правовой охраны Основного закона будут выполнять Верховный Совет СССР и его Президиум как высшие органы государственной власти (п. «г» ст. 14 и ст. 16 Конституции СССР 1936 года). С учетом исторических реалий, вполне логично, что точно такую же модель правовой охраны Основных законов воспроизвели и союзные республики, в том числе и РСФСР.

По справедливому замечанию С.Э. Несмеяновой, «контроль со стороны президиумов верховных советов СССР и союзных республик, по сути, был парламентским»². На практике в предмет их конституционной правовой охраны входили только акты исполнительно-распорядительных органов, но не законы СССР, поскольку Верховному Совету было бы странным контролировать самого себя.

При разработке Конституции СССР 1977 года вопрос создания специализированного органа правовой охраны Основного закона активно обсуждался в научной среде, но не был реализован на практике, поскольку новая союзная

¹ Митюков М.А. Судебный конституционный надзор (1924–1933 гг.): сущность, назначение и характерные особенности. М., 2005. 203 с.

² Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 45.

конституция фактически воспроизвела положения о «парламентском» конституционном контроле.

Из наиболее значимых теоретических воззрений того исторического периода необходимо выделить позицию М.А. Шафира, И.П. Ильинского и Б.В. Щетинина, предлагавших учредить комитет, избираемый на паритетных началах обеими палатами Верховного Совета СССР в качестве специального органа конституционного надзора¹. По сути, аналогичное предложение высказывал Ю.П. Еременко, когда писал о создании Комиссии по конституционному контролю при Верховном Совете СССР. По его мнению, комиссия должна была не только проверять акты на соответствие Конституции СССР, но и иметь возможность разрешать вопросы, «связанные с осуществлением конституционной законности в процессе непосредственной реализации норм Советской Конституции»². Также следует отметить предложение М.Ф. Орзих, М.Е. Черкесова и А.С. Васильева, выступавших за учреждение специальных коллегий при Верховном Суде СССР и верховных судах союзных республик, которые они предлагали наделить правом дачи консультативных заключений о конституционности проверяемого акта, которое в последующем должно было передаваться в соответствующий представительный орган для принятия окончательного решения³. Таким образом, становится понятным, что советская юридическая доктрина разрабатывала и предлагала различные варианты обеспечения конституционной законности посредством специализированного органа (в различных его модификациях), но реализовать этот научный потенциал получилось лишь в связи с началом перестройки путем создания Комитета конституционного

¹ Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы). М., 1968. С. 220; Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах Европы // Советское государство и право. 1969. № 9. С. 48.

² Еременко Ю.П. Контроль за конституционностью законов в СССР // Труды высшей следственной школы МВД СССР. Вып. 1. Волгоград, 1969. С. 109.

³ Орзих М.Ф., Черкес М.Е., Васильев А.С. Правовая охрана Конституции в социалистическом государстве // Советское государство и право. 1988. № 10.

надзора СССР в конце 1988 года как специализированного независимого конституционного надзорного органа¹.

Создание Комитета конституционного надзора СССР встретило в Верховном Совете СССР известное сопротивление², поэтому принятие соответствующего закона затянулось на год³. Именно принятие союзного закона о Комитете конституционного надзора дало старт разработке и принятию аналогичных законов в союзных и автономных республиках⁴, при этом предлагаемые варианты наименований таких органов и их полномочия были достаточно разнообразны, хотя общие рамки их деятельности и определялись путем указания на их подчинение только Конституции СССР и социалистической законности, а также такие принципы деятельности, как коллегиальность и гласность. Они не именовались органами правосудия, но их самостоятельность и независимость оговаривалась отдельно и подкреплялась запретом вмешательства в их деятельность со стороны иных органов власти.

Принимая во внимание, что Комитет конституционного надзора СССР не только был первым специализированным органом правовой охраны Основного закона в нашей стране, но и не относился к числу судебных, он представляет для настоящего исследования особый интерес, поскольку предполагаемые к созданию в субъектах РФ конституционные (уставные) советы не могут быть органами судебной власти⁵, а потому опыт порядка формирования, компетенции

¹ Более подробно об истоках правовой охраны конституции см. Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 - начало 90-х гг. XX в.). М., 2006. – 176 с.

² Так, некоторые депутаты считали, что Конституция устарела, не соответствует современным реалиям, а потому усиление контроля ее исполнения нецелесообразно. Высказывались негативные соображения и иного толка. См.: Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 49.

³ Закон СССР от 23.12.1989 «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 527.

⁴ Например, Комитет конституционного надзора РСФСР был учрежден поправками к Конституции РСФСР от 27 октября 1989 года. См.: Закон РСФСР от 27.10.1989 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1304; Комитет конституционного надзора Белорусской ССР был учрежден поправками от 27 октября 1989 г. к Конституции Белорусской ССР и др.

⁵ Митусова И.А. Конституционные советы в субъектах Российской Федерации взамен конституционных (уставных) судов // Право и государство: теория и практика. 2022. № 3 (207). С. 176.

и деятельности Комитета конституционного надзора СССР требует отдельного исследования в настоящем параграфе для возможного последующего заимствования.

Начать следует с его состава. Коллегиальность обеспечивалась достаточно представительной коллегией, включающей в себя 23 специалиста в сфере права и политики, в том числе от всех республик в составе СССР (председатель Комитета, заместитель председателя Комитета и 21 член Комитета), гарантирующей плюрализм мнений при обсуждении вопросов¹.

С учетом принципа полновластия советов, вполне закономерно, что формирование Комитета конституционного надзора СССР было полностью прерогативой представительных органов: кандидатуры вносились Председателем Верховного Совета СССР, а назначение происходило Съездом народных депутатов СССР простым большинством голосов. При этом, в отличие от судей современного Конституционного Суда РФ и судей многих конституционных (уставных) судов субъектов РФ, члены Комитета конституционного надзора СССР работали на срочной основе, более того, предусматривалось пятилетнее обновление половины его состава, что должно было обеспечить преемственность в его работе².

В отличие от современных специализированных органов правовой охраны Основного закона (в том числе и уже созданных конституционных советов в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутии), Комитет конституционного надзора СССР не был связан инициативой каких-либо субъектов права в качестве основания для проведения проверки, поскольку последняя могла проводиться как по его собственной инициативе, так и по поручению Съезда народных депутатов СССР. Также проверку могли инициировать Верховный Совет СССР и высшие органы власти республик СССР. Вместе с тем Комитет конституционного надзора СССР был лишен такого важного канала информации о неконституционности актов, как обращения граждан, в том чис-

¹ Для сравнения, в Конституционный комитет РСФСР входило 15 человек.

² Конституционный Суд России: осмысление опыта: монография / А.Н. Медушевский, Е.В. Гриценко, И.П. Кененова и др. / под общ. ред. А.Н. Медушевского. М., 2022. С. 75.

ле в связи с невозможностью последних оспаривать правоприменительные акты, что, по справедливому мнению С.А. Белова и О.А. Кудряшовой, было важной «особенностью "позднесоветской" модели конституционной охраны»¹.

Юридическая сила решений Комитета конституционного надзора СССР была неокончательной и зависела от проверяемого акта и оснований неконституционности.

Заключение о признании акта неконституционным направлялось органу, его принявшему, который в свою очередь в течение трех месяцев обязан был внести изменения в акт и устранить нарушения Основного закона. Если изменения не вносились, вопрос о конституционности рассматривал Съезд народных депутатов СССР и юридическая сила заключения Комитета конституционного надзора СССР могла быть «опрокинута» не менее чем двумя третями голосов народных депутатов СССР.

Многие исследователи отмечают, что анализ конституционно-правового статуса Комитета конституционного надзора СССР выявляет слабость этого органа как инструмента правовой охраны Основного закона². Другие говорят, что он не успел «заработать в полную меру»³. Как метко подметил С.А. Авакьян, «сложность подходов к роли данного института конституционного права напрямую отразилась на его наименовании ("надзор") и полномочиях»⁴.

Завершая краткий анализ правовой охраны Основного закона в советский период, приходится согласиться с позицией М.А. Митюкова и А.М. Барнашова о том, что «продуманная и закреплённая в специальном законе система правовых средств обеспечения верховенства Конституции, ее неукоснительного со-

¹ Белов С.А., Кудряшова О.А. Заимствование моделей конституционного контроля в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6 (30). С. 25–38, 27.

² Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 111.

³ Евдокимов В.Б., Ушаков А.В. Трансформация института конституционного контроля в политико-правовом пространстве России // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2019. Т. 24. № 3. С. 162.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2021. Т. 2. С. 734.

блюдения всеми государственными органами и должностными лицами в советский период, к сожалению, так и не сложилась»¹.

Общесоюзные нормы об обязательности органов конституционного надзора в республиках СССР не успели развиваться (например, в РСФСР соответствующие положения лишь внесли в Конституцию, но специального закона об этом органе принято не было) и фактически утратили актуальность в связи с распадом Советского Союза. Соответственно, проанализировать и оценить внутрифедеративный механизм правовой охраны Основного закона посредством специализированного республиканского органа конституционного надзора на последнем этапе советского развития невозможно и надлежит перейти к анализу уже непосредственно российского опыта создания системы правовой охраны Основного закона, которая на уровне субъектов РФ не сразу пошла по пути создания органов конституционной юстиции.

Показательно, что указание на создание Конституционного Суда РСФСР в ст. 119 Конституции РСФСР оказалось крайне лаконичным: «Конституционный Суд РСФСР избирается Съездом народных депутатов РСФСР. Порядок избрания и деятельности Конституционного Суда РСФСР определяются Законом РСФСР о Конституционном Суде РСФСР, утверждаемым Съездом народных депутатов РСФСР»². Думается, что отсутствие деталей в регламентации его правового статуса не было случайным, а стало следствием незавершённости «борьбы идей» относительно модели создаваемого Конституционного Суда РСФСР. По мнению профессоров В.А. Кряжкова и М.А. Митюкова, такая «компромиссная» формулировка была обусловлена большой совокупностью факторов, в том числе идеей учреждения института президентства и необходимостью выстроить систему сдержек и противовесов³ (которая тогда еще только

¹ Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия: сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики. Томск, 1999. С. 39.

² Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 40.

³ Неоднозначность и противоречивость подходов к созданию конституционного суда в России хорошо описана в публикации: Кряжков В.А., Митюков М.А. Прошлое и настоящее Конституционного Суда РФ: формирование и изменение параметров его конституционно-правовой модели // Государство и право. 2021. № 12. С. 39–42.

разрабатывалась). Однако, по нашему мнению, немаловажным стал и фактор отсутствия в российской правовой действительности значимых и длительно проработавших образцов функционирования органов конституционного контроля, а также крайняя противоречивость мнений относительно необходимости их создания.

В некотором смысле аналогичную ситуацию можно заметить и сегодня, когда федеральный законодатель предоставил субъектам РФ право создания конституционных (уставных) советов субъектов РФ при законодательных (представительных) органах субъектов РФ¹, но как бы отложил окончательное решение этого вопроса на некоторое время. Как и в 1990 году, ни полномочия, ни порядок создания, ни порядок деятельности органа правовой охраны в правовом акте, допустившем возможность создания соответствующего органа, не отражены. Очевидно, что причины такого подхода совпадают лишь частично, но немаловажными среди них остаются почти полное отсутствие опыта функционирования несудебных специализированных органов правовой охраны Основного закона в России и в субъектах РФ, а также отсутствие консолидированной позиции по вопросу о необходимости специализированных органов правовой охраны в субъектах РФ в принципе.

Принимая во внимание предмет исследования – несудебный региональный орган правовой охраны Основного закона субъекта РФ, в рамках настоящего исследования мы не будем детально останавливаться на истории становления и развития Конституционного Суда РФ², а перейдем непосредственно к анализу становления, развития и упразднения институтов правовой охраны конституций (уставов) в субъектах РФ.

Становление специализированных органов правовой охраны Основного закона субъекта РФ началось с появления в некоторых республиках в составе

¹ Пункт 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

² При этом непосредственно современный конституционно-правовой статус Конституционного Суда РФ будет использоваться нами для конструирования модели правовой охраны Основного закона в субъектах РФ.

РСФСР органов конституционного надзора (республики Башкортостан, Дагестан, Коми, Татарстан, Северная Осетия). Но в связи с переходом федерального уровня власти к модели судебного конституционного контроля, надзорные органы не получили в субъектах РФ распространения и были заменены конституционными (а позже и уставными)¹.

Комитет конституционного надзора Республики Татарстан был сконструирован как самостоятельный специальный надзорный орган и обладал правом предварительного нормоконтроля законопроектов, последующего нормоконтроля нормативных правовых актов Республики и даже общественных объединений². Его решения имели разную юридическую силу. В отношении законов республики они не имели обязательной юридической силы и не приостанавливали их действия (в случае признания неконституционными), а в отношении иных правовых актов обладали юридической силой и приостанавливали их действие или даже лишали юридической силы (если неконституционный акт нарушал права и свободы человека)³. Однако и в последнем случае это решение могло быть «опрокинуто» парламентом республики.

Инициаторами конституционного надзора выступали только должностные лица органов власти (но не граждане), однако и сам Комитет конституционного надзора Республики Татарстан был уполномочен принять вопрос к рассмотрению по собственной инициативе⁴.

Не сложно заметить, что в общих чертах Комитет конституционного надзора Республики Татарстан повторял Комитет конституционного надзора СССР. По такому же пути пошли в республиках Башкортостан, Дагестан, Коми, и Северная Осетия, комитеты конституционного надзора которых оказались аналогичными хотя и имели незначительные особенности. Так Комитет консти-

¹Кряжков В.А., Митюков М.А. История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В. В. Ершов, В. М. Сырых.— М., 2022. Т. 9. С. 597.

²Ст. 10 Закона Республики Татарстан от 13.12.1990 № 524-ХП «О конституционном надзоре в Республике Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 1.

³Там же. Ст. 18 и 20.

⁴Ст. 12 Закона Республики Татарстан от 13.12.1990 № 524-ХП «О конституционном надзоре в Республике Татарстан».

туционного надзора Республики Северная Осетия был уполномочен проверять акты органов местного самоуправления и давать заключения о наличии или отсутствии оснований для отрешения Президента Республики Северная Осетия от должности, а также обладал правом законодательной инициативы¹. Комитет Конституционного надзора Коми АССР обладал нетипичным полномочием «входить с предложением в Верховный Совет Коми АССР об опротестовании и приостановлении действия актов РСФСР и СССР на территории Коми АССР» и также обладал правом законодательной инициативы².

В качестве условного исключения, подтверждающего правило, можно привести лишь Уставную палату Иркутской области, которая не именовалась надзорным органом, а устанавливалась как самостоятельный экспертно-консультативный орган специальной компетенции, созданный в целях обеспечения соответствия законов области и иных областных нормативных правовых актов, нормативных актов органов местного самоуправления, а также действий должностных лиц исполнительных органов государственной власти Уставу области³.

Показательно, что Уставная палата была провозглашена независимой от иных органов публичной власти, самостоятельно избирала своего председателя и заместителя, принимала свой регламент и даже самостоятельно принимала решение о приостановлении полномочий члена Уставной палаты⁴. Однако численность аппарата и смета расходов на аппарат утверждались Законодательным собранием Иркутской области⁵.

¹ Ст. 10 и 16 Закона Северо-Осетинской АССР от 17.03.1990 «О конституционном надзоре в Северо-Осетинской АССР» //

http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=138022880&page=1&rdk=1#I0

² Ст. 11 и 23 Закона Коми АССР от 25.11.1990 «О конституционном надзоре в Коми АССР» // Официальный портал правовой информации. – URL:<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=122004477&backlink=1&nd=122010189>

³ Ч. 1 ст. 1 Закона Иркутской области от 15.03.1996 № 15-оз «Об Уставной палате» // Восточно-Сибирская правда. 1996. 9 апреля. № 79.

⁴ Ст. 3, ч. 1 ст. 19, ст. 27, р. «в» ч. 2 ст. 6 Закона Иркутской области от 15.03.1996 № 15-оз «Об Уставной палате».

⁵ Там же. Ч. 2 ст. 22.

Уставная палата обладала широкими полномочиями: толковать Устав; проверять акты органов области и муниципалитетов (включая соглашения между ними) на соответствие Уставу; давать заключения по спорам о компетенции между органами государственной власти области, органами государственной власти области и органами местного самоуправления, органами местного самоуправления, о наличии в действиях Губернатора области оснований для отрешения его от должности, о соответствии действий должностных лиц исполнительных органов государственной власти Уставу области¹. В то же время обращаться в Уставную палату могли только органы власти и их должностные лица², граждане таким правом не наделялись.

Однако в отличие от учреждаемых конституционных (уставных) судов, Уставная палата Иркутской области была надзорным, а не контрольным органом, и ее решения не имели обязательной юридической силы, а лишь подлежали обязательному рассмотрению в течение месяца, что прямо оговаривалось в законе³; в итоге ее деятельность была признана неэффективной, а сама Уставная палата – упразднена «в связи с учреждением Уставного Суда»⁴ (который, однако, так и не был создан). То есть идея внесудебного надзора проиграла идее судебного контроля.

Иные несудебные органы правовой охраны в субъектах РФ в 90-х годах были предусмотрены лишь на бумаге, например, Согласительная палата Ставропольского края⁵.

Несмотря на отсутствие в Конституции РФ упоминания конституционных (уставных) судов субъектов РФ (равно как и любых других органов субъектов РФ, непосредственно предназначенных для правовой охраны Основного

¹Там же. Ч. 1 ст. 6.

²Там же. Ст. 29.

³Там же. Ч. 1 ст. 24.

⁴Закон Иркутской области от 07.12.1998 № 55-оз «О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области» // Восточно-Сибирская правда. 1998. 23 декабря.

⁵ Более подробно об опыте учреждения судебных и несудебных органов правовой охраны в субъектах РФ в 90-х годах см. Худолей К.М. Какая судьба ждет конституционные (уставные) советы? // *Ex jure*. 2023. № 2. С. 61-62.

закона), создание таких органов продолжилось и, как позже отмечали многие исследователи, не являлось незаконным¹.

Промежуточный этап становления собственных специализированных органов правовой охраны основного закона в субъектах РФ связан с принятием Деклараций о государственном суверенитете республик (входивших в РСФСР) и федеративного договора². Повышенный уровень национального самосознания в большинстве национальных субъектов РФ актуализировал реформу государственной власти, при этом с учетом популярности принципа разделения властей субъекты РФ активно высказывались за создание собственных судов, в том числе конституционных³. Именно популярность идеи разделения властей привела к тому, что уже с 1992 года отдельные республики стали создавать конституционные суды взамен провозглашенных лишь немногим ранее комитетов конституционного надзора⁴.

Окончательная определенность в вопросе о допустимости создания и функционирования региональных органов правовой охраны Основного закона появилась после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Но этот же закон невольно послужил причиной сворачивания в субъектах РФ попыток создания иных специализированных органов правовой охраны, а юридическая наука почти полностью сосредоточилась на конституционном правосудии, игнорируя альтернативные

¹ 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.

² Кряжков В.А., Митюков М.А. История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В.В. Ершов, В.М. Сырых.— М., 2022. Т. 9. С. 596-597.

³ О популярности принципа разделения властей государственной власти и стремлении субъектов РФ иметь свои суды говорит и анализ иных субъектов РФ, выделяемых не по национальному, а по территориальному принципу. Так в Проекте Конституции Уральской республики, разработанной в Свердловской области, предусматривался как собственный Суд Уральской республики, так и свой Конституционный Суд Уральской республики (формируемые органами власти Уральской республики). Более подробно об истории конституционной юстиции на Урале см.: Савоськин А.В., Чуфарова Е.Н. 25 лет Конституционной юстиции на Урале // В кн.: 25 лет конституционной юстиции на Урале. Екатеринбург, 2022.

⁴ Казанцев А.О., Савоськин А.В. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 19–22.

возможности правовой охраны конституционной законности специализированным органом власти субъекта РФ, хотя прямого запрета на его создание федеральное законодательство не содержало и не содержит.

С принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» начался принципиально новый этап развития конституционных (уставных) судов субъектов РФ как специализированных инструментов конституционной (уставной) правовой охраны. Вместе с тем развитие этого инструмента в субъектах РФ шло неравномерно. Большинство субъектов РФ учредили такие суды лишь на бумаге (в своих конституциях и уставах), меньшая часть – учредили их в реальности. При этом число конституционных (уставных) судов в субъектах РФ не являлось постоянным. Так, Конституционный Суд Мордовии был упразднен уже в 1994 году¹, Уставный Суд Челябинской области – в 2014 году² (просуществовав всего несколько лет), Конституционный суд Бурятии – в 2018 году³, Конституционный суд Тывы – в 2019 году⁴. На момент принятия решения об их упразднении конституционные (уставные) суды реально функционировали в 15 субъектах РФ.

Факт существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ и их конституционно-правовой статус вызывали большое количество споров, как в научной литературе, так и в политических кругах, а отдельные решения и аспекты их деятельности зачастую становились предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Вместе с тем, несмотря на противоречивую и зачастую

¹ Закон Республики Мордовия от 16.02.1994 № 1120 XII «О внесении изменений в Конституцию (Основной закон) Республики Мордовия» // Ведомости Верховного Совета Республики Мордовия. 1994. № 6.

² Закон Челябинской области от 23.10.2014 № 22-ЗО «О признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2014. 8 ноября. № 175.

³ Закон Республики Бурятия от 06.07.2018 № 3072-V «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Бурятия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Бурятия в связи с упразднением Конституционного суда Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

⁴ Конституционный закон Республики Тыва от 11.01.2019 № 30-КЗРТ «Об упразднении Конституционного суда Республики Тыва и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

негативную оценку их деятельности, большинство исследователей констатировали позитивное значение факта наличия конституционных (уставных) судов субъектов РФ для обеспечения режима конституционной законности, эффективного функционирования принципа разделения властей и защиты прав и свобод человека и гражданина¹.

Однако поправки 2020 года в Конституцию РФ спровоцировали упразднение конституционной юстиции как формы правовой охраны конституционной (уставной) законности в субъектах РФ.

С формально-юридической точки зрения ч. 3 ст. 118 Конституции РФ в редакции 2020 года исключает возможность существования иных судов, не именованных в Конституции РФ, поскольку указанная норма содержит исчерпывающий перечень судов, составляющих судебную систему РФ (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ). Конституционный Суд РФ, анализируя эту норму в своем Заключении от 16 марта 2020 года № 1-3, определил, что указанный в Конституции РФ перечень судов является исчерпывающим. Несмотря на спорность правовой позиции Конституционного Суда РФ и на ее необязательность (что очень точно подметил М.С. Саликов)², именно эта его трактовка ч. 3 ст. 118 Конституции РФ predetermined дальнейшую судьбу конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Поправки к Конституции РФ и Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 заложили юридические предпосылки внесения изменений в законодательство о судебной системе и исключение из Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» ст. 27 и иных

¹ Безруков А.В. О необходимости формирования и месте конституционных (уставных) судов субъектов РФ в механизме разделения властей // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 10; Безруков А.В., Пунтус С.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в механизме разделения властей // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 88; Луканина Е.А. Конституционные (уставные) суды субъектов – необходимый элемент функционирования системы конституционной законности // Отечественная юриспруденция. 2017. № 11 (25). С. 13; Худoley К.М. Некоторые сожаления о ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Ex Jure. 2021. № 3. С. 104; и др.

² Саликов М. С. Региональный конституционный контроль в России: возможен ли ренессанс? // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 5. С. 4.

норм, обеспечивавших существование конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Несмотря на то, что согласно ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные (уставные) суды субъектов РФ могли продолжать свою деятельность до 1 января 2023 года (за исключением назначения новых судей и приема новых дел к производству), судьба их была предрешена. Федеральное политическое решение об их упразднении не встретило сколь-нибудь значительного сопротивления в субъектах федерации¹ и не вызвало серьезных протестов в научном мире². Более того, некоторые субъекты РФ уже в течение 2021 года упразднили деятельность своих судов, например, Уставный суд Санкт-Петербурга прекратил свою деятельность 1 июля 2021 года³, Уставный суд Калининградской области – с 1 апреля 2021 года⁴ и т. д. Хотя некоторые суды в 2022 году продолжали рассматривать ранее поступившие к ним дела (например, решение Уставного Суда Свердловской области по очередному делу было вынесено 4 апреля 2022 года⁵, а Конституционным судом

¹Если не считать «осторожной» критики этого решения должностными лицами республик Татарстан и Саха (Якутия). См. Суд не вписался в Конституцию // Коммерсантъ-Урал. 18.11.2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4575588>. Председатель парламента Якутии: Наш конституционный суд всё-таки предложили упразднить // Путь на восток. 13.03.2020. <https://vostok.today/32917-predsedatel-parlamenta-jakutii-nash-konstitucionnyj-sud-vse-taki-predlozhili-uprazdnit.html>(дата обращения 20.04.2022).

²Хадиков А.К., Новиков А.В., Слабкая Д.Н. Конституционно-правовой и политический процесс упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9. № 6А. С. 51–57.

³Статья 1 Закона Санкт-Петербурга от 12.04.2021 № 149-34 «Об упразднении Уставного Суда Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

⁴Статья 1 Уставного закона Калининградской области от 01.12.2020 № 485 «Об упразднении Уставного Суда Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁵Официальный сайт Уставного Суда Свердловской области. URL: http://ustavsud.ru/index.php/index.php?ind=dvigenie_del&catalog=dvigenie_del&id=1 (дата обращения 20.04.2022).

Республики Татарстан вынесены решения 27 января 2022 года и 1 марта 2022 года¹).

По нашему мнению, реставрация именно конституционных (уставных) судов (в том числе как судов, не входящих в судебную систему России) представляется крайне маловероятной и возможна не иначе как на основании поправок к Конституции РФ. Современные общественно-политические условия в России принципиально отличаются от начала 90-х годов, а потому создание органов судебного конституционного контроля не просто в отсутствие, а вопреки предписанию федерального закона (как это имело место до 1996 года), не только политически невозможно, но и юридически наказуемо.

Убеждены, что отказ от конституционных (уставных) судов в субъектах РФ во многом носит объективный характер, а непонимание обстоятельств и причин, способствовавших упразднению региональной конституционной юстиции, может привести к тому, что субъекты РФ полностью откажутся от любых форм правовой охраны своего Основного закона либо «повторят ошибки прошлого», создавая конституционные (уставные) советы по образу и подобию упраздненных судов.

Очевидно, что отказ от региональной конституционной юстиции в современном ее виде обусловлен значительной совокупностью объективных и субъективных причин. Часть из них присущи всей конституционной юстиции (причем не только в России, но и за рубежом), а часть причин – именно региональной ее ветви в России. Причем до 2020 года эти же факторы (причины) мешали созданию соответствующих судов в субъектах РФ. Непонимание, а тем более игнорирование этих причин не позволит в будущем создать в субъектах РФ востребованные и эффективные конституционные (уставные) советы, а потому требует отдельного подробного изучения.

Начиная анализ причин упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, закономерным будет обратиться к пояснительной записке к Фе-

¹ Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан. URL: <https://ks.tatarstan.ru/2022.htm> (дата обращения 20.04.2022).

деральному конституционному закону от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». Однако указанная пояснительная записка не только не раскрывает сущностных причин упразднения региональной конституционной юстиции, но и вообще не упоминает об упразднении конституционных (уставных) судов субъектов РФ, поскольку в первоначальной редакции законопроекта, внесенного Президентом РФ, этот вопрос не поднимался¹, а сам Президент «не был против продолжения деятельности этих органов»². Соответствующие изменения были внесены при доработке проекта закона в ходе второго чтения и не сопровождалась пояснительной запиской, а потому суждения о причинах упразднения региональной конституционной юстиции можно почерпнуть либо из научной литературы, либо из заявлений должностных лиц.

Как уже было указано выше, формально-юридической причиной упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ стали поправки в Конституцию РФ 2020 года, установившие исчерпывающий перечень судов, составляющих судебную систему РФ. Однако, как справедливо отметил М.С. Саликов, сами по себе конституционные поправки сохраняли возможность существования конституционных (уставных) судов, поскольку согласно первому предложению ч. 3 ст. 118 Конституции РФ «судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом»³. Таким образом, перечень судов в соответствующем федеральном конституционном законе теоретически мог быть большим, чем в Конституции РФ. Однако Конституционный Суд РФ, анализируя эту

¹ Проект Федерального конституционного закона № 1024648-7 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона № 1024648-7 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» и Таблица поправок ко второму чтению // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024648-7>.

²Петров А.А. Конституционные (уставные) советы как органы правового контроля в субъектах Российской Федерации // В кн.: Конституционализм: универсальное и национальные измерения: монография / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. М., 2022. С. 218.

³Salikov M. S. Prospects of Regional Constitutional Justice in Russia // *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Volume 498. Proceedings of the XIV European-Asian Law Congress «The Value of Law». 2020. P. 346-347.

норму, в п. 5.1 своего Заключения от 16 марта 2020 года № 1-3 посчитал, что указанный в Конституции РФ перечень судов является исчерпывающим.

Крайне маловероятно, что п. 5.1 анализируемого Заключения Конституционного Суда РФ было случайным. Как точно заметил М.С. Саликов, не было необходимости указывать в Заключении на исчерпывающий перечень судов, «поскольку задача Суда состояла в определении конституционности поправки в данную статью, а не конституционности перечня»¹. Таким образом, можно констатировать, что Конституционный Суд РФ выразил свою позицию относительно необходимости упразднения региональной конституционной юстиции. Соответственно, уже тогда стала очевидной бесперспективность «идеи превращения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в первую инстанцию двухуровневой системы конституционной юстиции в России»².

Для удобства изложения материала причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ подразделены нами на две группы. Первая группа причин обусловлена природой конституционной юстиции в РФ в целом. К ним относятся следующие три причины: необязательность их создания в совокупности с пассивностью федерального законодателя; фактическое совпадение их компетенции (пусть и частичное) с компетенцией Конституционного Суда РФ и компетенцией арбитражных судов и судов общей юрисдикции; контрольный характер их деятельности. Вторая группа причин, обусловившая упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ, предопределена непосредственно их правовой природой и включает в себя: низкую активность самих субъектов РФ по созданию своих органов конституционного контроля; незначительное количество рассматриваемых судами дел; неоднозначность

¹Саликов М.С. Региональный конституционный контроль в России: возможен ли ренессанс? // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 5. С. 6.

²Казанцев А.О., Савоськин А.В. В Челябинской области незаконно упразднен Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 48–52; Безруков А.В., Савоськин А.В., Мещерягина В.А. Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации о праве граждан на обращение: состояние и развитие // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 3 (117). С. 50–58.

юридической силы и фактическую оспоримость решений судов; двойственность статуса судей; дороговизну содержания судов.

Проанализируем эти причины упразднения конституционной юстиции в субъектах РФ более подробно.

1. Начнем с необязательности конституционных (уставных) судов субъектов РФ как части единой общероссийской системы конституционной юстиции, а также пассивности федерального центра по этому вопросу, что было расценено многими субъектами РФ как признак нежелательности создания судов региональной конституционной юстиции. Кроме того, как верно отмечалось в юридической литературе, федеральные органы не принимали никаких мер по стимулированию регионов создавать свои органы конституционной юстиции¹.

В отличие от арбитражных судов и судов общей юрисдикции Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ не образовывали единой соподчиненной системы². В условиях, когда созданные региональные суды были немногочисленны и разрозненны³ (по крайней мере они не выработали форм систематического и действенного взаимодействия друг с другом⁴) и оказались не в состоянии противостоять идее их упразднения «единым фронтом», а поддержки «старшего брата» Конституционного Суда РФ лишились в силу упомянутого выше Заключение от 16.03.2020 № 1-3.

¹См.: Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5 (47). С. 21; Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 67; Иванова Е.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 1 (87). С. 52.

²Семенова И.В. Взаимоотношения Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ на современном этапе // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 135.

³Демидов В.Н. Особенности взаимодействия Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 194.

⁴Если не считать эпизодических встреч в рамках заседаний Консультативного совета председателей органов конституционного (уставного) контроля и научных мероприятий.

2. Следующая причина – это фактическое совпадение компетенции судов конституционной юстиции и судов общей юрисдикции (так же арбитражных судов). Так, даже для Конституционного Суда РФ есть сфера совпадающей компетенции (и после поправок в Конституцию РФ эта сфера стала шире) – это нормативные акты Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ и Правительства РФ, а также нормативные акты субъектов РФ, поскольку они могут стать предметом проверки как в рамках конституционного судопроизводства, так и в рамках административного судебного процесса. Здесь будет уместно напомнить, что на «заре» становления *федеральной* конституционной юстиции Конституционный Суд РФ вынужден был доказывать обязательность (и даже приоритетность) своих решений перед иными судебными решениями и в известной мере конфликтовал с Верховным Судом РФ, ограничивая возможности судов общей юрисдикции устанавливать неконституционность нормативных актов, прежде всего законов¹. Вместе с тем в отличие от региональных конституционных (уставных) судов, федеральный Конституционный Суд укоренился в отечественной правовой и судебной системе, и в настоящее время конфликтов между ним и иными судами относительно компетенции не возникает.

Другая ситуация сложилась с конституционными (уставными) судами субъектов РФ, для которых проблема совпадения компетенции так и осталась нерешенной. Суть проблемы заключалась в том, что все проверяемые ими акты могли быть оспорены в порядке административного судопроизводства (на соответствие федеральному законодательству), а акты регионального уровня – в Конституционном Суде РФ (причем как параллельно, так и последовательно).

Проблема совпадения компетенции была для регионального уровня практически неизбежна, поскольку конституционные (уставные) суды субъектов РФ, формально не имея права проверять акты на соответствие федеральным законам, фактически такую проверку проводили, но, признавая акт не соответствующим конституции или уставу субъекта РФ, ссылались не на нарушение

¹Например, Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

федерального закона, а на нарушение принципа законности, традиционно закрепленного в основных актах субъектов РФ¹. Иными словами, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, ссылаясь на недопустимость нарушения принципа законности (то есть на недопустимость несоответствия проверяемых актов федеральным законам), фактически присваивали себе полномочия судов общей юрисдикции. Причем проблема здесь в том, что в условиях фрагментарности нормативных предписаний конституций (уставов) субъектов РФ такой подход зачастую был единственно возможным при защите прав заявителей (то есть в ситуации, когда права заявителя напрямую Основным законом субъекта РФ не защищались, но это вытекало из общих принципов и требований федеральных законов)².

Еще одним частным проявлением проблемы совпадающей компетенции являлось традиционное нежелание арбитражных судов и судов общей юрисдикции передавать спор относительно конституционности применяемого им акта на рассмотрение федеральному органу конституционного контроля (как это предусмотрено п. «б» ч. 4 ст. 118 Конституции РФ)³. При этом возможность судов общей юрисдикции обращаться с запросами в конституционные (уставные) суды субъектов РФ вообще федеральным законодателем не предусматривалась, а существовала только в законах субъектов РФ, хотя думается, что такое право вполне могло бы быть предусмотрено в федеральных процессуальных кодексах.

3. Третьей по порядку, но не по значимости, является причина, обусловленная фактически контрольной функцией конституционной юстиции, когда органы конституционного контроля выступают в качестве окончательной ин-

¹Король В.А. Соотношение юрисдикций Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права: сб. науч. ст. СПб., 2021. С. 59–62.

²Тараборин Р.С., Хвастунов К.В. Проблемы разграничения компетенции судов общей юрисдикции и органов региональной конституционной (уставной) юстиции // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1 (109). С. 50.

³ Более подробно см.: Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и судов общей юрисдикции // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 43–45.

станции при разрешении споров о компетенции и разрешении споров о конституционности содержания и процедуры принятия акта. Можно смело утверждать, что любой контрольный орган неудобен для контролируемого субъекта, а потому вполне объективно стремление соответствующих органов и должностных лиц или уклониться от контроля, или исключить саму возможность такого контроля¹, например, путем отказа от учреждения соответствующего контрольного органа. Значение этой причины для упразднения (а также не создания) конституционных (уставных) судов субъектов РФ усиливается и за счет неизбежного политического контекста многих решений органов правовой охраны Основного закона в силу самого предмета спора. Это свойственно прежде всего центральным органам конституционного контроля, но было актуально и для конституционных (уставных) судов субъекта РФ, особенно при проверке законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований.

4. Анализ причин, обусловленных спецификой существования непосредственно конституционных (уставных) судов субъектов РФ, следует начать с признания факта низкой активности большинства субъектов РФ по созданию своих органов конституционного контроля. Так, за более чем за четвертьвековую историю в России региональные органы конституционного контроля были созданы и функционировали в Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Иркутской области, Кабардино-Балкарии, Калининградской области, Карелии, Коми, Марий-Эл, Мордовии, Якутии, Свердловской области, Санкт-Петербурге, Северной Осетии, Татарстане, Тыве, Челябинской области, Чеченской Республике (всего 20 субъектов РФ). При этом еще около трети субъектов РФ в течение десятилетий предусматривали необходимость их создания в своих конституциях (уставах) и иногда даже принимали соответствующие законы о них, но так и не учредили этих судов в реальности². Указанная

¹ Зубарева М.А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 69.

² Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С. 114.

«непопулярность» своих судов в регионах не могла не сказаться на позиции федерального законодателя об упразднении имеющихся.

Однако существовавшая статистика скорее объясняет, почему федеральный законодатель не сделал конституционные (уставные) суды субъектов РФ обязательными и не стремился наполнять федеральные законы положениями о судах субъектов (более подробно об этом см. далее), но не является достаточной для их повсеместного упразднения.

5. Следующей причиной, которую, кстати, очень многие ученые и политические деятели ставили в упрек региональной конституционной юстиции, являлось незначительное количество разрешаемых по существу дел¹. Не оспаривая самого факта небольшого количества рассмотренных дел, отметим, что это обстоятельство имеет под собой объективные предпосылки.

А. Ключевая предпосылка сложившейся ситуации кроется в ограниченности правового поля, формируемого субъектами РФ и муниципальными образованиями, что в свою очередь само по себе предопределяло низкое количество обращений за рассмотрением споров в конституционный (уставный) суд субъекта РФ. Такая ситуация сложилась прежде всего в силу сверхцентрализации вертикали власти, при которой в пределах ст. 72 и 73 Конституции РФ субъекты РФ при принятии правовых актов обладают крайне ограниченной сферой компетенции, а муниципалитеты, принимая свои акты, стараются не отходить от положений федерального законодательства и не стремятся к нормативным новациям (преимущественно воспроизводя федеральные нормы). Таким образом, низкое количество рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов РФ дел – это объективная тенденция, обусловленная неразвито-

¹ См., например: Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов. С. 68; Евлов И.М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 143; и др.

стью и относительно малым объемом регионального и муниципального регулирования (в сравнении с федеральным законодательством)¹.

Б. Вторая предпосылка кроется в характеристике органов конституционного контроля как судебных, то есть органов власти, искусственно отделенных как от сторон спора, так и от его предмета. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ не могли не только самостоятельно инициировать рассмотрение дел, но и расширить предмет имеющегося спора (без соответствующего обращения заявителя). Иными словами, количество рассматриваемых судами дел напрямую зависело от количества субъектов права, обладающих правом обратиться в суд, от объема прав заявителей на обращение (обладали ли они правом на обращение в порядке абстрактного нормоконтроля или только в порядке конкретного нормоконтроля) и, безусловно, от активности самих заявителей.

В подавляющем числе субъектов РФ право граждан (традиционно основных инициаторов судебных споров) обращаться в конституционные (уставные) суды не ограничивалось, хотя имелись и исключения. Так, например, в первоначальной редакции закона «Об Уставном Суде Челябинской области» граждане не фигурировали в числе заявителей, но были включены в него позднее².

В Уставном суде Санкт-Петербурга сложилась обратная ситуация – граждане были лишены права обращаться в суд, и даже их публичные представители – депутаты Законодательного Собрания – наделялись соответствующим правом только при наличии группы из 5 депутатов, а муниципальные депутаты – только путем принятия решения местным представительным органом³.

¹ Муратшин Ф.Р. Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации: быть или не быть? // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3 (65). С. 96.

² Закон Челябинской области от 27.10.2011 № 220-ЗО «Об Уставном суде Челябинской области» в ред. от 25.10.2012 № 403-ЗО // Южноуральская панорама. 2012. 13 ноября. № 174.

³ Статья 72 Закона Санкт-Петербурга от 05.06.2000 № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» в ред. от 16.05.2012 № 223-42 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2012. № 17.

Также неоднозначно развивалось законодательство субъектов РФ о праве органов власти и должностных лиц обращаться в конституционный (уставный) суд субъекта РФ в порядке абстрактного нормоконтроля¹.

Здесь следует пояснить, что рассмотрение дел в отечественном конституционном процессе возможно в порядке конкретного нормоконтроля (по обращениям граждан или организаций, но только в пределах тех норм, которые нарушают права заявителей) или в порядке абстрактного нормоконтроля (по обращению различных органов и должностных лиц в отношении любых норм права, проверка которых входит в компетенцию конституционного (уставного) суда)². Очевидно, что возможности должностных лиц обращаться в порядке абстрактного нормоконтроля не ограничены дополнительным условием применимости, а сами они, как правило, обладают необходимым кадровым ресурсом для подготовки обращения в конституционный (уставный) суд³, а потому могут это сделать с большей вероятностью, чем, например, граждане, которых сковывает не только применимость нормы в их деле, но и недостаточная юридическая квалификация или необходимость тратиться на профессионального представителя. Иными словами, наличие широкого перечня потенциальных заявителей в законе о конституционном (уставном) суде субъекта РФ являлось залогом большего числа рассматриваемых дел⁴. В этом контексте причины малой загруженности органов конституционного контроля видятся в недостаточно широком перечне заявителей из числа субъектов публичной власти, обладающих правом инициировать абстрактный нормоконтроль.

Так, например, в Санкт-Петербурге не обладали правом запроса ни уполномоченные (по правам человека, по правам ребенка, по правам предпринима-

¹ Кузнецов А.А., Чебан И.А. Субъекты права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации // Евразийское Научное Объединение. 2020. № 6-3 (64). С. 197.

² Небрятенко О.О. Особенности обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации // Юристъ-Правоведъ. 2015. № 2 (69). С. 107.

³ Невинский В.В. Пределы абстрактного контроля конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1999. № 4 (24). С. 5.

⁴ Гагиева А.В. Обращение в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 132.

телей), ни прокурор, ни отдельные депутаты (как уровня субъекта РФ, так и уровня местного самоуправления). Для сравнения, в Республике Татарстан правом на обращение были наделены Президент, Государственный Совет, его Президиум и комитеты, одна пятая от установленного числа депутатов Государственного Совета, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Кабинет Министров и органы местного самоуправления¹ (заметим, все, а не только представительные, как в Санкт-Петербурге).

Еще более демократичен в этом вопросе оказался законодатель Свердловской области, предоставивший право обращения в порядке абстрактного нормоконтроля Губернатору, Правительству, Законодательному Собранию и любому его депутату, прокурору (правда только областному), региональным омбудсменам (по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей), а также всем органам местного самоуправления. Более того, право запросить проведение конкретного нормоконтроля было предоставлено федеральным судам и мировым судьям². Однако следует признать, что не все указанные субъекты своим правом на обращение в Уставный Суд Свердловской области пользовались³. Иными словами, на практике сложилась проблема реального использования органами власти и должностными лицами их права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов РФ, и в этом контексте хотелось бы обратить внимание на исследование А.Т. Карасева и А.В. Савоськина, установивших взаимосвязь между количеством дел и наличием индивидуального права на обращение у региональных депутатов⁴.

В. Немаловажным фактором являлась и непривычность конституционного процесса для сторон спора. Автору настоящего исследования неоднократно приходилось слышать от профессиональных адвокатов и прокуроров, что им и

¹ Ст. 81 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 1998. 28 ноября. № 240.

² Ст. 83 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 5. Ст. 930.

³ Шульженко М.А. Участие прокурора в рассмотрении дел конституционными, уставными судами субъектов Федерации // Законность. 2020. № 9. С. 24.

⁴ Карасев А.Т., Савоськин А.В. Институт обращения депутатов в суды конституционной юстиции требует совершенствования // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 54–60.

проще, и привычнее обратиться в суд общей юрисдикции, чем в орган конституционного контроля, поскольку они не знают особенностей конституционного (тем более регионального) судопроизводства.

Таким образом, незначительное количество рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов РФ дел имеет под собой объективные предпосылки (особенно в силу невозможности суда самостоятельно инициировать проверку акта и в силу отсутствия обязательных к проверке актов). Но и игнорировать факты нулевой эффективности отдельных конституционных судов республик в составе РФ¹ нельзя поскольку по справедливому замечанию В.А. Кряжкова и М.А. Митюкова они являются «отражением их реальной востребованности на региональном уровне»², а потому меры и механизмы, которые обусловят нормальную «загрузку» конституционных (уставных) советов субъектов РФ, должны быть в центре внимания как ученых-конституционалистов, так и разработчиков законов о них.

6. Еще одна причина кроется в неоднозначности и фактической оспориваемости юридической силы решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ при конкуренции с решениями Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции³.

Неоднозначность решений органов региональной конституции проявлялась в том, что, будучи формально обязательными для всех субъектов права РФ, они не были указаны ни в АПК РФ, ни в ГПК РФ, ни в КАС РФ в качестве оснований для пересмотра решения по «новым обстоятельствам» (в отличие от решений Конституционного Суда РФ). Иными словами, проиграв дело в суде общей юрисдикции и оспорив в конституционном (уставном) суде субъекта РФ нормативный акт, на основании которого было вынесено решение судом общей

¹ Так, Конституционный Суд Чеченской Республики за весь период своего существования не принял ни одного постановления, а Конституционные Суды Марий Эл, Дагестана, Кабардино-Балкарии и Ингушетии принимали примерно по одному постановлению в год.

²Кряжков В.А., Митюков М.А. История суда и правосудия в России. Указ. соч. С. 619.

³ Егорова Ю.А. Пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: миф или реальная возможность? // Россия в многовекторном мире: национальная безопасность, вызовы и ответы: материалы междунаро. науч. конф. Йошкар-Ола, 2017. С. 69.

юрисдикции, заявитель оказывался неспособным восстановить свои права даже в том случае, когда конституционный (уставный) суд субъекта РФ вставал на его сторону, так как отменить принятое ранее решение суда общей юрисдикции процессуально было невозможно, и оно продолжало сохранять юридическую силу¹.

Еще более сложная ситуация возникала, когда наряду с решением конституционного (уставного) суда субъекта РФ существовало решение суда общей юрисдикции по тому же нормативному акту, но с противоположным содержанием, или когда после решения конституционного (уставного) суда субъекта РФ следовало решение Конституционного Суда РФ, проверившего тот же самый нормативный акт по тому же предмету, но пришедшего к противоположным выводам о его конституционности².

Подобные ситуации в судебной практике возникали не единожды. Так, из числа последних наиболее показательны спор о границе между Чечней и Ингушетией, разрешенный сначала Конституционным судом Ингушетии, а затем Конституционным Судом РФ, который фактически аннулировал юридическую силу решения органа региональной конституционной юстиции³. Также следует привести в качестве примера Постановление Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи

¹Евлоев И.М. Конституционные (уставные) суды через призму процессуальных кодексов: пробелы в правовом регулировании // Администратор суда. 2018. № 4. С. 52; Бастен И.С. Решения конституционного суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источники конституционного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 6.

²Тхагалегова М.М. Коллизия решений конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Научный потенциал молодежи в решении задач модернизации России. 2014. С. 145.

³См.: Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30.10.2018 № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия»; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области¹, которым фактически пересмотрено постановление Уставного суда Челябинской области от 12 февраля 2013 г. № 001/13-П², вынесенное по этому же областному закону. Более ранние примеры представляют собой Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 24 декабря 2003 года № 12-П³ о возможности перейти на латиницу и противоположное решение Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П⁴ и Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 7 февраля 2003 года № 8-П⁵ о суверенитете и противоположные ему Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П⁶ и Определения от 27 июня 2000 года № 92-О⁷, от 19 апреля 2001 года № 65-О¹, от 6

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

² Постановление Уставного суда Челябинской области от 12.02.2013 № 001/13-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Челябинской области отдельных положений статьи 2, пунктов 2 и 3 статьи 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 года № 114-ЗО «О транспортном налоге» в связи с жалобой гражданки Андреевой Н.П.» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

³ Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 24.12.2003 № 12-П по делу о толковании положения части первой статьи 8 в его взаимосвязи с частью первой статьи 4 Конституции Республики Татарстан // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 07.02.2003 № 8-П по делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Респуб-

декабря 2001 г. № 250-О², согласно которым указание на суверенитет республик в составе РФ (даже если он выражается в обладании всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения) противоречит Конституции РФ.

7. Еще одна неочевидная, но значимая причина упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ кроется в особенностях статуса их судей. С одной стороны, они входили в состав судейского корпуса России и правовые основы их статуса устанавливались Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации»³ и иными соответствующими федеральными законами⁴. В частности, кандидаты в судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ были связаны теми же требованиями, что и кандидаты на должности иных судов; региональные судьи пользовались всеми гарантиями, предоставленными федеральным судьям, и входили в российские органы судейского сообщества и наряду с другими судьями участвовали в правлении судебной корпорацией. С другой стороны, согласно этому же закону субъектам РФ предоставлялась большая свобода отступать от универсальных (единых) для всех судей положений, например, разрешалось менять предельный возраст для занятия должности судьи (ч. 1 ст. 11), определять срок их полномочий (ч. 4 ст. 11), устанавливать

лики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 № 65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

² Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

³ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 29 июля. № 170.

⁴ Например, Федеральный закон от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 144.

порядок, сроки и формы получения ими дополнительного профессионального образования (ч. 3 ст. 20.1), определять порядок назначения председателя и заместителей председателей конституционного (уставного) суда субъекта РФ (ч. 10 ст. 6.1).

Субъекты РФ не только повышали требования к кандидатам на должности судей и применяли собственную процедуру их назначения на должность, которая лишь с 2015 стала предусматривать участие в ней квалификационной коллегии судей субъекта РФ и сдачу кандидатами экзамена в экзаменационной комиссии судей субъекта РФ, но и включали нормы, фактически выводившие судей своих судов из-под какого-либо контроля или даже влияния органов судейского сообщества.

Так, согласно переходным положениям¹ Закона Свердловской области «Об Уставном Суде Свердловской области» «до вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок организации квалификационных коллегий судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, функции квалификационной коллегии Уставного Суда Свердловской области осуществляет Уставный Суд Свердловской области на своих заседаниях» (ч. 4 ст. 94). Такая норма фактически замыкала на Суд субъекта РФ не только решение вопроса о дисциплинарной ответственности судей, но и вопроса о лишении неприкосновенности судьи, что закономерно вызывало справедливую критику и недовольство в судейском сообществе.

Справедливости ради отметим, что подобные положения не были распространены в законах о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, а в тех регионах, где они имелись, суды ими не злоупотребляли². Однако сам факт их существования противоречил и федеральному законодательству, и интересам судебной корпорации.

¹Которые, несмотря на переходный характер, просуществовали четверть века до упразднения самого Уставного Суда Свердловской области.

²Цалиев А. О статусе судей конституционных (уставных) судов // Российский судья. 2004. № 5. С. 3.

Еще одной «вольностью» со стороны субъектов РФ являлись нормы о материальных и социальных гарантиях судьям своих конституционных (уставных) судов. Фактически эти гарантии устанавливались субъектами РФ произвольно и в одних случаях были ниже федеральных, а в других – заметно выше. Показательна, например, ч. 2 ст. 29 Закона «Об Уставном Суде Свердловской области», согласно которой судье Уставного Суда в отставке выплачивалось необлагаемое налогом ежемесячное пожизненное содержание в размере восьмидесяти процентов денежного вознаграждения работающего судьи Уставного Суда, а условием его получения был указан только стаж, причем не стаж в должности судьи Уставного Суда, а стаж по юридической профессии – 10 лет. Эта норма позволяла любому судье Уставного Суда после выхода в отставку получать пожизненное содержание, даже если он проработал в суде хотя бы один день и имеет необходимый юридический стаж более 10 лет. Безусловно, такое положение дел вызывало «глухое» недовольство со стороны судейской корпорации, которое в сочетании с незначительным количеством дел, рассматриваемых судьями региональной конституции, привело к тому, что судейская корпорация не просто проигнорировала факт упразднения конституционных судов, а скорее восприняла его позитивно.

8. Заключительную причину упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ традиционно связывают с дороговизной их содержания. Однако думается, что такая оценка является необъективной (да и звучала она прежде всего из уст депутатов, а не представителей научной общественности)¹, поскольку, как метко подметил В.А. Кряжков, бюджет субъекта РФ затрачивал не более десятых (а то и сотых) долей процента на содержание региональной конституционной юстиции², а потому финансовый вопрос не мог выступить реальной причиной их упразднения.

¹ Депутаты свердловского Законодательного Собрания рассмотрят вопрос упразднения Уставного суда Свердловской области // Ведомости Урал. 04.03.2021. URL: <http://vedomostiural.ru/news/84249/> и др.

² Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 68. Петренко Д.С. Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Россий-

Предложенную нами систематизацию причин упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ вряд ли можно считать исчерпывающей тем более, что вопросу их «неполноценности» уже посвящено много серьезных научных исследований¹. Однако именно оказанные выше причины в первую очередь должны быть учтены при моделировании статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ, тем более что описанные проблемы являются следствием во многом незавершенности и откровенной пробельности федерального законодательства и несовершенства регионального законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ. Совокупность этих проблем приводила к конфликтам между региональной конституционной юстицией и другими судами (как судами общей юрисдикции и арбитражными судами, так и Конституционным Судом РФ), между конституционной юстицией и законодательной властью, реже исполнительной или исполнительно-распорядительной властью². Искусственно ограничивалась возможность подачи обращений в региональные суды, создавая негативный информационный контекст, способствовавший формированию идеи об упразднении конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. При этом фактическая тенденция на упразднение конституционных (уставных) судов в отдельных субъектах РФ в сочетании с тенденцией на сокращение количества рассматриваемых ими дел давно указала на необходимость реформирования системы регионального конституционного контроля. Можно сказать, что поправками в Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» «расчищается пространство» для создания и апробации новых, теперь уже несудебных форм правовой охра-

ской Федерации (современные правовые проблемы и перспективы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 117-118.

¹ Например, Кряжков В.А., Митюков М.А. выделяют следующие причины: состояние российской политической культуры; утрата региональными властями способностей принимать самостоятельные решения; законодательная установка на создание конституционных; неудовлетворительная практика работы отдельных судов. Кряжков В.А., Митюков М.А. История суда и правосудия в России Указ. соч. С. 609-610.

² Например, показательна позиция Уставного Суда Свердловской области в его определениях от 14.02.2003 и от 13.02.2012, где он последовательно отказал как Законодательному Собранию Свердловской области, так и Губернатору Свердловской области в их запросах о пересмотре решений, ранее вынесенных судом // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

ны Основного закона субъекта РФ, предполагаемая оптимальная модель которых будет раскрыта во второй главе исследования.

1.3. Место конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации среди специализированных органов правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации

Как уже было отмечено в первом параграфе работы, в самом широком смысле полномочиями по правовой охране Основного закона обладают в той или иной мере все органы государства. Для некоторых органов эта функция охраны имеет первоочередное значение поскольку является основной в их деятельности, но для большинства органов власти соответствующая функция предусматривается в числе прочих. Так, функция правовой охраны Основного закона отчетливо просматривается у парламента или любого иного правотворческого органа, которые при разработке и обсуждении проекта нормативного акта обязаны убедиться в его конституционности.

Ввиду декларативности и лаконичности конституционных предписаний, осуществление правовой охраны Основного закона – процесс неизбежный, кроме того, сложный и требующий не только специальной процедуры, но и особых квалифицированных кадров для его осуществления, аккумулировать которые в неспециализированном органе достаточно сложно. Поэтому очевидно, что наиболее действенную правовую охрану Основному закону обеспечивают именно специализированные органы, которые в теории конституционного права принято подразделять на органы конституционного контроля и органы конституционного надзора, при этом и те и другие, являясь специализированными составными элементами системы конституционно-правовой охраны, наделены специальными юридическими средствами, эффективность и достаточность которых должна (хотя бы теоретически) обеспечивать соблюдение конституционной законности.

Главным назначением органов охраны Основного закона является разрешение споров о конституционности актов и косвенно о нарушении субъективных конституционных прав, что делает их главным хранителем конституционности законодательства и одновременно интерпретатором конституционных норм.

Как известно, в мировой практике насчитывается несколько основных моделей правовой охраны конституции, которые для удобства зачастую сводят к моделям конституционного контроля, что с формальной точки зрения некорректно, поскольку они включают деятельность как контрольных, так и надзорных органов (о чем более подробно будет изложено далее).

Так, традиционно выделяют две различные системы специализированной правовой охраны Основного закона¹: централизованную, ее еще именуют «европейской»² (выделяя такие разновидности, как «австрийская»³, «кельзенская»⁴, «германская»¹, «французская»² «концентрированная»³), и децентрализованную (или диффузную), которую называют «американской»⁴.

¹ Айрапетян А.А. Конституционный контроль: анализ американской и европейской модели // Современные научные исследования и инновации. 2018. № 2 (82). С. 34; Бледных В.А., Чульдун А.А. Конституционный контроль: анализ американской и европейской модели // Трибуна ученого. 2021. № 5. С. 173; Клишас А.А. Основные концепции конституционного контроля и конституционного правосудия: политико-правовое основание // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 7. С. 84; Конституционный суд России: осмысление опыта: монография / А.Н. Медушевский, Е.В. Гриценко, И.П. Кененова и др. / под общ. ред. А.Н. Медушевского. М., 2022. С. 24-31 и др.

² Нуриев Г.Х. Европейская модель конституционного судопроизводства. М., 2015. С. 15; Остапович И.Ю. Особенности европейских моделей органов конституционного контроля и их участия в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 80; и др.

³ Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2012. № 2 (301). С. 196; Горнова А.А. Австрийская модель конституционной юстиции: от кельзенского проекта к современным реалиям // Право, общество, государство: проблемы теории и истории. Сборник материалов Международной научной конференции. Отв. редакторы С.Б. Зинковский, Е.Н. Трикоз. М., 2020. С. 291; Варламова Н.В. Трансформация конституционного контроля в условиях европейской интеграции // Материалы седьмого Уральского Форума конституционалистов. Екатеринбург, 2022. С. 232.

⁴ Остапович И.Ю. Судебные органы конституционного контроля как «негативный законодатель» в современной практике зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4 (53). С. 569.

К 2020 году в России, с учетом ее правовых традиций, специфики политического устройства и особенностей рецепции конституционно-правовых институтов, сложилась самобытная, уникальная комбинированная модель правовой охраны конституционной законности, основанная на существовании системы специализированных конституционных (уставных) судов при допустимости участия в правовой охране Основного закона субъекта РФ судов общей юрисдикции⁵ (при отсутствии конституционного (уставного) суда в субъекте РФ⁶). Таким образом, особенно на региональном уровне, правовая охрана конституции развивалась как по европейской, так и по американской модели. Но это была именно судебная модель правовой охраны Основного закона, как на уровне федерации, так и на уровне субъектов РФ.

По мнению С.А. Белова и О.А. Кудряшовой, при очевидном и не вызывающем явных возражений заимствовании самого института судебного конституционного контроля отдельные его элементы и механизмы воспринимаются не как заимствованные, а скорее, как выработанные уже непосредственно в отечественной практике⁷. В связи с этим необходимо определиться с объемом и видом рецепции зарубежного опыта и спецификой адаптации зарубежных практик к российской правовой системе.

¹ Дмитриева В.Ю. Институт судебного конституционного контроля в Российской Федерации и Федеративной республике Германии // Конституционализм и государственное устройство. 2017. № 2 (10). С. 117.

² Белов С.А., Кудряшова О.А. Заимствование моделей конституционного контроля в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 25.

³ Шевчук С. Основы конституционной юриспруденции. Харків, 2002. С. 260–284.

⁴ Брежнев О.В. «Американская» модель судебного конституционного контроля (генезис и основные черты) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 30; Василевич Г.А. Американская модель судебного конституционного контроля (на примере США) // Экономика. Право. Общество. 2019. № 4 (20). С. 88.

⁵ Беньяминова С.А., Баяткеев А.А., Кабанов В.А. Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации: в поисках статуса // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 3 (154). С. 79.

⁶ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

⁷ Белов С.А., Кудряшова О.А. Указ. соч. С. 25.

На процесс формирования модели судебного контроля на федеральном уровне, а за ним и в субъектах Российской Федерации, оказали влияние несколько факторов.

Во-первых, комбинированный вариант конституционных преобразований, смысл которых состоял в рецепции конституционных норм, казавшихся авторам текста Конституции РФ наиболее адекватными российской ситуации. Так, в разделы Конституции РФ включены элементы из конституций различных стран: на трактовку прав человека оказали влияние международные и европейские хартии по правам человека и конституции четвертого поколения; на формирование модели ассиметричного федерализма – конституции Испании и Бельгии, а отчасти, возможно, Индии. Традиционное влияние германского конституционализма отразилось на общей трактовке федерализма и формировании верхней палаты. Под влиянием Конституции США была введена процедура отрешения Президента от должности и механизм внесения поправок в Конституцию¹. Что касается конфигурации непосредственно российской конституционной юстиции, то исследователями отмечается следующее влияние европейских моделей: немецкой – на порядок подачи жалоб граждан и разрешения споров между центром и субъектами Российской Федерации, итальянской – на заявления судей общей юрисдикции, моделей бывших соцстран – на то, что относится к абстрактному толкованию конституции².

Представляется, что необходимо согласиться с мнением тех авторов, которые характеризуют российскую модель правовой охраны конституции как смешанную³, при этом дополнив, что смешанный характер включает в себя элементы как концентрированной, так и диффузной моделей.

¹ Медушевский А. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2. С. 163.

² Ди Грэгорио А. Судьба российской конституционной юстиции: сравнительный анализ // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 4. С. 8.

³ Сторожев А.Н. Модели конституционной юстиции // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1110.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ по своей правовой природе были аналогичны природе Конституционного Суда РФ¹. Но, как отмечал С.А. Авакьян, такие суды имели двойственную природу: они являлись частью единой судебной системы Российской Федерации и органом судебной власти субъекта РФ, самостоятельно и независимо осуществляющим правосудие посредством конституционного судопроизводства². Сравнительно-правовой анализ основных законов субъектов РФ, учреждавших конституционные (уставные) суды, показывает, что в них закреплялись полномочия, состав, порядок формирования соответствующих судов. Конкретизация всех элементов правового статуса конституционных (уставных) судов содержалась в специальных законах субъектов РФ об этих судах, которые заимствовали и адаптировали для региональных судов нормы из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Признавая, что в РФ имеет место европейская модель конституционной юстиции, нельзя обойти вниманием то обстоятельство, что в отсутствие в субъекте РФ своего конституционного (уставного) суда, возложение конституционно-контрольной функции происходило на суд общей юрисдикции, что характерно для американской модели. В данном случае речь идет «о конституционном контроле, осуществляемом судами общей юрисдикции, под которым понимается любая форма проверки на соответствие конституции актов и действий органов публичной власти, а также общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных (формально и/или фактически) для участия в осуществлении публичной власти»³.

¹ Павликов С.Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 36; Зыкова И.В. Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах РФ // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2013. № 4 (31). С. 104.

² Авакьян С.А. Судебная власть: некоторые мысли конституционалиста // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 60. С. 98.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996. Т. 1–2. С. 72.

До 2020 года в тех субъектах РФ, где конституционные (уставные) суды не создавались, несмотря на формальную возможность судов общей юрисдикции осуществлять проверку актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, подобные дела не рассматривались (ввиду отсутствия соответствующих заявлений). То есть американская модель как альтернатива специализированной конституционной юстиции на уровне субъектов РФ оказалась нежизнеспособной, по крайней мере на момент существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В основу российского варианта учреждения специальных процедур по охране Основного закона, с учетом административно-территориального устройства государства, была положена идея судебного федерализма. Суть этого феномена заключается в рациональном и сбалансированном распределении полномочий между федерацией и ее субъектами в сферах судоустройства и судопроизводства благодаря сочетанию централизации с децентрализацией, при этом степень децентрализации задается типом правовой системы, моделью федерализма, особенностями государственно-правовой культуры конкретной страны¹. Однако в 2020 году конституционный законодатель отказался от такой модели, сохранив специализированный судебный орган по охране Основного закона только на федеральном уровне, и исключил существование аналогичных судебных органов на уровне субъекта РФ, но не исключил саму возможность осуществления правовой охраны региональной конституционной законности.

Конституционные (уставные) советы субъектов РФ приходят на смену конституционным (уставным) судам субъектов РФ (то есть не просто специализированных, а еще и судебных органов конституционного контроля), то есть предполагаются федеральным законодателем как альтернативный, но при этом специализированный инструмент правовой охраны конституционной (уставной) законности в субъекте РФ. Поэтому, с учетом темы диссертационного ис-

¹ Тхабисимова Л.А. Российский судебный федерализм и региональная политика: вопросы развития // Вестник Российско-Армянского (Славянского) университета: гуманитарные и общественные науки. 2014. № 1 (16). С. 54; Лаврентьева И.М. Судебный федерализм как один из принципов функционирования судебной власти в Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2018. № 2 (25). С. 21.

следования и предмета исследования, далее важно установить различие в статусе специализированных органов правовой охраны Основного закона (судебных и несудебных), без чего невозможно выявление предполагаемого места конституционных (уставных) советов в системе правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ. С учетом сложившейся в отечественной доктрине терминологии такое деление специализированных органов правовой охраны Основного закона соответствует делению на органы конституционного контроля и органы конституционного надзора.

Прежде всего отметим, что в юридической науке отсутствует единство взглядов на вопрос выделения (размежевания) органов конституционного контроля и конституционного надзора, на что очень верно было обращено внимание в фундаментальном исследовании С.Э. Несмеяновой¹, при этом сама Светлана Эдуардовна последовательно эти два вида деятельности разграничивает.

К настоящему времени накопилось достаточное количество исследований (в том числе советского периода), посвященных конституционному контролю (в том числе в субъектах РФ)² и конституционному надзору³ (хотя последних

¹ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 27–28.

² Ермолов И.А. Роль конституционных судов в осуществлении конституционного контроля в республиках Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 179 с.; Пирбудагова Д.Ш. Институт конституционного контроля в Республике Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 160 с.; Иванов А.А. Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 210 с.; Гатауллин А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах РФ: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. 348 с.

³ Боботов С.В. Буржуазная юстиция: состояние и перспективы развития. М., 1989. 253 с.; Евдокимов В.Б. Институт конституционного контроля в США в период империализма: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1972. 27 с.; Кубанков Е. Конституционный надзор – опора правового государства // Советская юстиция. 1990. № 3. С. 29–31; Шуберт Т.Э. Конституционный контроль в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. 194 с.; Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. 175 с.; Фартыгин А.Л. Конституционно-правовые аспекты совершенствования судебного конституционного (уставного) контроля в субъектах РФ: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2002. 195 с.; Зимин А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей (теоретико-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 211 с.; Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 476 с.; Шапкина Е.А. Правовые и организационные основы конституционного контроля в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 221 с.; Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики:

существенно меньше). Анализ юридической литературы показывает, что, несмотря на длительность существования соответствующих органов и обилие исследований, в юридической доктрине так и не устоялось единого подхода к пониманию категорий «конституционный контроль» и «конституционный надзор».

Согласно одной точке зрения, конституционный контроль и надзор – понятия совпадающие, поскольку и тот, и другой обеспечивают достижение генеральной цели – подчинение текущего законодательства Основному закону¹. В пользу этой точки зрения говорит и лингвистический анализ, поскольку с точки зрения русского языка эти термины являются синонимами².

Согласно другому подходу, конституционный контроль и надзор – понятия различные, поскольку имеют свое уникальное содержание. Так, еще С.С. Алексеев отмечал, что система надзора неслучайно обособлена от системы контроля³, а потому разделение этих терминов оправданно.

На размежевание этих терминов в законодательстве государств СНГ (прежде всего в конституциях) обратил внимание М.С. Кургузиков, отметив-

дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 447 с.; Казанков С.П. Правовая природа решений органов конституционного контроля и надзора: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2006. 164 с.; Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 571 с.; Елеупова А.А. Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 172 с.; Дурнев С.С. Гарантии Конституционного контроля в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 169 с.; Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 249 с.; и др.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун М.: БЕК, 1996. С. 72; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1997. С. 43–48; Афанасьева О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Малько А.В. Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2004. С. 118; Березин Ю.Б. Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 99.

² Согласно толковому словарю С.И. Ожегова термин «контроль» обозначает проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора. Понятия «надзор» и «надзирать» обозначают наблюдение с целью присмотра за соблюдением правил. Согласно Большому юридическому словарю под термином «надзор» понимается одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности, при этом в литературе выделяют такие виды надзора, как судебный, конституционный, прокурорский, административный. Таким образом, термины «контроль» и «надзор» в русском языке считаются эквивалентными на базовом, лингвистическом уровне. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: около 57000 слов. М., 1984. С. 403; Сухарев А.Я. Большой юридический словарь. М., 2007, VI. С. 601.

³ Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981, Т.1. С. 49.

ший, что для характеристики государственных органов, осуществляющих правовую охрану основного закона, конституционный законодатель осознанно подбирает разные термины сообразно полномочиям этих органов¹.

Вместе с тем характеристика органов конституционного контроля и надзора у различных исследователей может существенно варьироваться². Приведем позицию М.А. Шафира, который констатировал, что орган конституционного надзора не уполномочен ни «отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений»³. По его мнению, контроль (в отличие от надзора) позволяет непосредственно вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов и даже отменять незаконные акты⁴. Аналогичного подхода придерживается Ю.Л. Шульженко, акцентирующая внимание на правомочиях органов контроля отменять незаконные акты (как ключевой их характеристике)⁵. На разные методы обеспечения конституционной законности обращает внимание Б.С. Эбзеев. По его мнению, конституционный надзор обеспечивается специализированным органом, но посредством парламента, а конституционный контроль обеспечивает самостоятельный с точки зрения системы разделения властей судебный

¹ Кургузиков М.С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. С. 28.

² Еременко Ю.П. Контроль за конституционностью законов в СССР // Труды высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1969. Вып. 1. С. 107; Коток В.Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и контроль в СССР // Вопросы советского государственного (конституционного) права. Труды. Т. 82. Вып. 2. Ч. 2. Иркутск, 1972. С. 26; Шульженко Ю.Л. Правовая охрана Конституции. М., 1991. С. 6; Насырова Т.Я. Конституционный контроль. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1992. С. 16; Златопольский Д.Л. Контроль за соблюдением конституции и конституционный суд в странах Восточной Европы // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 2. С. 39; Нарутто С.В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1101; Шугрина Е.С. Контроль и надзор за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2007. № 5. С. 875; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. пособие. М., 2015. С. 491; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2000. С. 513; и др.

³ Шафир М.А. Компетенция СССР и союзных республик. М., 1968. С. 208.

⁴ Там же. С. 209.

⁵ Шульженко Ю.Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. М., 1998. С. 4.

орган, решения которого самодостаточны и окончательны¹. В.М. Гаращук обращает внимание на возможность контрольных органов (в отличие от надзорных) вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного субъекта и в последующем привлекать виновных лиц к юридической ответственности². М.В. Мельников акцентирует внимание на праве контрольного органа самостоятельно отменять проверяемый акт³. Аналогичную позицию высказывают В.В. Гошуляк и А.В. Гошуляк, указывая, что главное различие контроля и надзора заключается в последствиях соответствующей деятельности, поскольку последний не предполагает вынесение окончательного решения о неконституционности проверяемого акта⁴. Г.Г. Арутюнян отмечает более активную функцию конституционного контроля в сравнении с надзором, поскольку при контроле происходит утрата правовой силы акта, а при надзоре лишь ставится вопрос о необходимости отмены, из чего автор делает вывод о «сравнительно пассивном характере» надзора⁵.

Идею размежевания конституционного контроля и конституционного надзора наиболее последовательно проводит С.Э. Несмеянова, которая считает, что «полномочия и методы деятельности контролирующих и надзирающих органов различны»⁶. Она отмечает, что «органы конституционного надзора не могут окончательно решать вопрос о неконституционности правового акта или действия, не могут принимать императивные меры к устранению конституционного нарушения, то есть их деятельность носит предварительный характер. В то время как органы конституционного контроля самостоятельно принимают

¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учеб. пособие для вузов. М., 1997. С.113.

² Гаращук В.М. Контроль и надзор в государственном управлении. М.: Фолио, 2002.С.31.

³ Мельников Н.В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3. С. 14.

⁴ Гошуляк В.В., Гошуляк А.В. Сущность и содержание конституционного контроля в субъектах Российской Федерации // Современное право. 2013. № 4. С. 49.

⁵ Арутюнян Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти: сравнительный анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 7.

⁶ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 30.

решение о нарушении конституции и самостоятельно принимают меры к ее защите»¹.

Компромиссную позицию занимает И.Н. Кузнецов, полагающий, что разграничение конституционного контроля и надзора во многом является условным, поскольку конституционный контроль является категорией более широкого порядка и включает в себя конституционный надзор². Диаметральную противоположную позицию высказал М.Ф. Чудаков, назвав конституционный контроль разновидностью конституционного надзора³. Компромиссную позицию высказывает и А.М. Диноршоев, отмечающий тесную связь контроля и надзора как различных направлений единой деятельности органов власти⁴.

Альтернативной точки зрения придерживается С.П. Казанков, выделяя неспециализированные органы конституционного контроля (главу государства, парламент, правительство и омбудсменов), специализированные несудебные органы конституционного надзора и судебные специализированные органы⁵. Аналогичное деление предлагает и К.Н. Холиков, подразделяя органы конституционного контроля на общие и специализированные и подразделяя последние на судебные и несудебные⁶. При этом С.П. Казанков выделяет отличительные характеристики несудебных специализированных органов конституционного надзора: 1) члены органа конституционного надзора – это всегда не судьи, а потому необязательно юристы; 2) орган конституционного надзора решает не только вопросы права, но и определяет конституционность действий органов и должностных лиц (например, легитимность проведения выборов); 3) преимущественно предварительный конституционный надзор (то есть до вступления

¹ Там же. С. 31.

² Кузнецов И.Н. Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы // Учен. записки ВНИИСЗ. М., 1969. Вып. 29. С. 91.

³ Чудаков М.Ф. Судебная власть: полномочия в сфере конституционного надзора // Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь. Минск, 1992. С. 190–191.

⁴ Диноршоев А.М. Осуществление общего конституционного контроля и надзора в Республике Таджикистан // Вестник Конституционного Суда Таджикистан. 2015. (№4). С. 15.

⁵ Казанков С.П. Указ. соч. С. 12.

⁶ Холиков К.Н. Конституционный суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 18.

проверяемого акта в силу); 4) особая процедура, исключая состязательность сторон; 5) фиксированные и довольно короткие сроки рассмотрения дел (например, в Конституционном Совете Казахстана – 1 месяц)¹; 6) большая ограниченность (по сравнению с судебными органами конституционного контроля) актов, подлежащих проверке; 7) неокончателность (предварительность) решений органов конституционного надзора². Кроме этого, можно также добавить, что органы конституционного несудебного надзора обычно функционируют на постоянной основе.

Принимая во внимание многообразие зарубежных форм организации конституционного надзора, следует согласиться с С.П. Казанковым о несудебном характере как ключевой характеристике надзора, но при этом отметить, что в остальном конкретная конфигурация признаков и характеристик такого несудебного органа является прерогативой законодателя, а потому может существенно отличаться.

В современной юриспруденции представлено большое разнообразие определений термина «*конституционный контроль*». Например, согласно позиции М.А. Нудель, «конституционный контроль – это прежде всего проверка законов с точки зрения их соответствия конституции»³. Л.Д. Воеводин и Д.Л. Златопольский понимали конституционный контроль «как проверку соблюдения конституции и конституционных законов, соответствия всех других актов высших органов государства конституции»⁴. Л.Я. Дадиани под конституционным контролем понимал «зафиксированное в конституции и в законе либо основанное на обычае право определенных государственных органов объявлять законы и иные нормативные акты соответствующими или не соответствующи-

¹ До его преобразования в Конституционный Суд Казахстана в 2022 году.

² Холиков К.Н. Указ. соч. С. 18.

³ Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968. С. 7.

⁴ Воеводин Л.Д., Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных социалистических стран. М.: МГУ, 1984. Хотя несколько позже Златопольский Д.Л. давал конституционному контролю уже несколько иную трактовку как «контроля за проведением в жизнь конституции, конституционных или органических законов». См.: Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии. М., 1999. С. 39.

ми конституции»¹. Ю.П. Еременко конституционный контроль раскрывал как «деятельность компетентных органов государства, в процессе которой устанавливается соответствие того или иного нормативного акта (действия) конституции, выносятся решения, направленные на устранение обнаруженных нарушений конституционности законов»². Конституционный контроль в трактовке В.А. Туманова – «это не только конституционность всех актов, но и соответствие подзаконных актов закону и непротиворечивость законов»³. Е.Е. Жеребцова под конституционным контролем понимает особую «функцию компетентных органов по обеспечению верховенства конституции в иерархии правовых актов, ее прямого и непосредственного действия, осуществляемую в целях реализации институтов гражданского общества, охраны конституционного строя и его основ, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, оптимизации деятельности механизма государства, поддержания стабильности государственного устройства, обеспечения законности, а также эффективного функционирования всей правовой системы»⁴. В юридическом энциклопедическом словаре Румянцева О.Г. и Дронова В.Н. конституционный контроль понимается как отдельный вид «правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны»⁵. А.Д. Болехивская называет конституционный контроль «ключевой формой правовой охраны конституции и понимает под ним особое направление деятельности специальных органов и должностных лиц по обеспечению верховенства Конституции, позволяющее в целях поддержания конституционного порядка предупреждать издание несоответствующих основному закону нормативных актов, устанавливая и отменяя несоответствующие Кон-

¹ Дадзиани Л.Я. К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного контроля // Труды Университета дружбы народов им. П. Лумумбы. 1967. Т. 20. Вып. 2. С. 39.

² Еременко Ю.П. Советская Конституция и законность. Саратов, 1982. С. 131.

³ Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 10.

⁴ Жеребцова Е.Е. Институт судебного конституционного контроля в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. № 9. С. 24.

⁵ Румянцев О.Г., Дронов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. М., 1997. С. 384.

ституции законы, иные нормативные акты или действия должностных лиц»¹ (то есть включает в его понятие широкий перечень правомочий, не всегда свойственных классическим органам судебного конституционного контроля).

Несколько подробнее определяет конституционный контроль Ю.Л. Шульженко, приписывая ему следующие признаки (свойства): выявление, констатация и устранение нарушений (или отклонений) от Основного закона; разрешение имеющих большое общественное или политическое значение вопросов; совершенствование законодательства не только посредством отмены отдельных его норм, но и путем толкования как основного закона, так и иных нормативных актов (прежде всего, законов)². Также с широких позиций описывает конституционный контроль Н.В. Витрук, понимая его, прежде всего, как особую «функцию компетентных государственных органов по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого непосредственного действия, в деятельности субъектов общественных отношений»³. На правомерность контрольного органа вмешиваться в оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность проверяемого субъекта обращал внимание А.В. Зиновьев. И пусть это не в полной мере соотносится с характеристикой такого классического органа конституционного контроля, как Конституционный Суд РФ, это дополнительно отграничивает контроль от надзора, которому теоретически не свойственно такое вмешательство, поскольку оно заменено правомочием выносить предписания об устранении выявленных нарушений⁴.

¹ Болахивская А.Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 6, 43.

² Шульженко Ю.Л. Правовая охрана Конституции. М., 1991. С. 7.

³ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов. М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1998. С. 25. Или более позднее аналогичное его высказывание о конституционном контроле как «специфической функции компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства». См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 71.

⁴ Зиновьев А.В. Конституционность как барометр правовой культуры и основа правового государства // Правоведение. 1999. № 2. С. 95.

Но, пожалуй, наиболее полную характеристику конституционному контролю дает С.Э. Несмеянова, определяя его как «деятельность специально на то уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение верховенства Конституции, на предупреждение издания несоответствующих Основному закону нормативных актов, на установление и устранение неконституционных законов, иных нормативных актов или действий и, в случае необходимости, применение толкования Конституции и законов»¹. То есть она включает в понятие конституционного контроля и проверку, и последующую корректировку законодательства в соответствии с содержанием и смыслом конституционных предписаний.

Анализ этих и некоторых других высказываний ученых о конститутивном контроле позволяет заключить, что наиболее распространённой в отечественной юридической науке является позиция о конституционном контроле как специализированном контроле, что позволяет обобщить и сформулировать его ключевые признаки.

Во-первых, конституционный контроль осуществляют обособленные (независимые) специализированные органы власти, поэтому защита норм конституции, недопущение появления отклонений от конституционного текста в нормах актов текущего законодательства является для них основной функцией. Во-вторых, эти органы уполномочены принимать решения относительно конституционности акта. В-третьих, решения органов конституционного контроля окончательны и не требуют утверждения (одобрения) иным органом власти. Иными словами, этими решениями прекращается юридическая сила неконституционных норм (или даже всего акта).

Отечественная теория конституционного контроля не является исключительно российским изобретением и основывается на практике функционирования органов конституционного контроля за рубежом. Вместе с тем российская концепция правовой охраны конституции в целом и модель конституционного

¹ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 33.

судебного контроля в частности не является полностью скопированной с той или иной зарубежной страны, а является уникальной, хоть на первый взгляд и воспринимается как аналог немецкой модели. Скорее наоборот, следует говорить об особом уникальном отечественном опыте, изобилующем самыми разными подходами к организации как федерального, так и регионального конституционного контроля.

Очевидно, что модели организации конституционного контроля в различных странах и в различные исторические периоды весьма вариативны. Однако большинство исследователей, анализируя зарубежный опыт, отмечают доминирующее положение судебных органов «в системе органов правовой охраны конституции»¹. В России это очевидно связано с правовым положением Конституционного Суда РФ и существованием конституционных (уставных) судов субъектов РФ, обладавших эксклюзивными полномочиями на осуществление конституционного контроля, а за рубежом это обосновывается высоким авторитетом и независимостью судебной власти. Однако будет неверным утверждать, что несудебный характер организации деятельности иных органов конституционного контроля является препятствием к эффективному его осуществлению.

По меткому замечанию С.А. Татарина, деятельность органа конституционного контроля обусловлена прямым действием норм конституции и не связана субъективными мнениями сторон спора². По этой же причине, например, конституционные (уставные) суды субъектов РФ не были связаны доводами сторон и в отличие от арбитражных судов и судов общей юрисдикции не обязаны были контраргументировать сторонам при вынесении итогового решения.

Еще более категоричную позицию занимают А.А. Ливеровский и М.В. Петров, называющие «органы конституционной юстиции "не совсем судами", в том смысле, что их отнесение к органам судебной власти весьма условно и попытки выделения соответствующей подсистемы судебной системы или ветви

¹ Ломовцева М.Л. К вопросу о понятии конституционного контроля // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Казань, 2006. С. 340–343.

² Татарин С.А. К вопросу о содержании судебного конституционного контроля в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3. С. 9–10.

судебной власти наталкиваются на непреодолимые смысловые проблемы, обусловленные правовой природой нормоконтроля»¹.

Конституционному надзору в отечественной юриспруденции уделяется существенно меньшее внимание, что вполне закономерно, поскольку классическим органом конституционного надзора в нашей стране являлся лишь Комитет конституционного надзора СССР, проработавший чуть более года (комитеты конституционного надзора союзных республик были созданы лишь на бумаге), и Уставная палата Иркутской области. Кроме того, с 1924 по 1933 год несвойственную ему функцию конституционного надзора выполнял Верховный Суд СССР².

Статус Комитета конституционного надзора СССР и у его современников, и у более поздних исследователей вызывал смешанные чувства ввиду явной ограниченности (недостаточности) его полномочий. Так, еще С.С. Алексеев, будучи председателем Комитета конституционного надзора СССР, выступал за изменение его конституционного статуса в сторону судебного органа³.

Несмотря на устоявшееся мнение о Комитете конституционного надзора СССР как органе именно конституционного надзора, приходится констатировать, что он имел много общего с любым другим органом конституционного контроля, а его отнесение именно к надзорным органам продиктовано прежде всего особенностями его наименования. Поэтому не случайно М.А. Митюков и А.М. Барнашов писали, что в статусе Комитета конституционного надзора СССР «были заложены также элементы контрольных и даже судебных полномочий, которые, к сожалению, не были достаточно востребованы и использованы»⁴. Аналогичную точку зрения можно высказать и в отношении Уставной палаты Иркутской области, которая, будучи созданной по образу и подобию

¹Ливеровский А.А., Петров М.В. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3 (15). С. 26.

²Подробнее см. Митюков М.А. Судебный конституционный надзор 1924-1933 гг.: вопросы истории, теории и практики. М., 2005. - 203 с.

³ Алексеев С.С. Конституция и власть // Известия. 1990. 4 декабря;Его же. Конституционный надзор: первые шаги и проблемы // Известия. 1990. 29 октября.

⁴ Митюков М.А., Барнашов А.М. Указ. соч. С. 46.

Конституционного Суда РФ, концептуально отличалась от судебных органов только отсутствием юридической силы ее заключений.

Вместе с тем нельзя говорить о том, что отечественная наука не исследует теорию и современное состояние отечественного конституционного надзора. Такие исследования есть, но они носят преимущественно сравнительно-правовой характер¹. Анализ научной литературы показывает, что в подавляющем числе случаев исследователи приходят к выводу о невозможности надзорного органа окончательно решить судьбу неконституционного акта. Здесь можно привести показательное высказывание В.В. Маклакова, считающего, что надзорный орган может лишь обратиться к поднадзорному органу, указав на неправомерность его решений или действий (бездействия) или в лучшем случае приостановить действие незаконного акта². А.Д. Болехивская также разделяет контроль и надзор прежде всего по юридическим последствиям проверочной деятельности, относя к субъектам конституционного надзора, например, Президента РФ, обладающего правом приостанавливать акты органов власти субъектов РФ в случае их неконституционности³.

Вместе с тем указанное различие нельзя признать абсолютно верным, поскольку даже Конституционный Суд РФ – признанный субъект конституционного контроля – не отменяет акт, а лишь лишает его юридической силы, чего зачастую недостаточно для восстановления конституционной законности без соответствующей воли законодателя по изменению неконституционных формулировок на конституционные. Поэтому не случайно, что комментируемое различие является не единственным основанием для разграничения конституционного контроля и надзора, предлагаемым юридической наукой.

Так, В.Н. Мельников предлагает разграничивать конституционный контроль и конституционный надзор по субъекту, их иницилирующему⁴, что вполне

¹ Мельников Н.В. Указ. соч.; Остапович И.Ю. Специализированный конституционный контроль и надзор // Российский юридический журнал. 2008. № 3. С. 22–23; и др.

² Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2016. С. 321.

³ Болехивская А.Д. Указ. соч. С. 7, 112.

⁴ Мельников Н.В. Указ. соч. С. 14.

оправданно, поскольку инициатива проверки какого-либо акта на соответствие Основному закону не может проистекать от самого органа конституционного контроля, тогда как конституционный надзор возможен как по инициативе надзирающего органа, так и по обращениям к нему третьих лиц (граждан или организаций). Отсюда вытекает и ограниченность предметной области в контроле и надзоре. В первом случае она ограничена предметом обращения уполномоченного субъекта, а во втором случае – только компетенцией надзорного органа. Иными словам, предмет надзора может быть существенно шире, нежели об этом просит заявитель (если надзор осуществляется по заявлению).

Следует отметить и разницу в подходах исследователей к периодичности конституционного контроля и надзора. Так, будучи связанными запросами уполномоченных субъектов, органы конституционного контроля осуществляют его выборочно (по факту поступления обращения), а органы конституционного надзора должны вести постоянный мониторинг конституционной законности (то есть вне зависимости от поступления обращений)¹.

Таким образом, органы конституционного надзора, уступая органам конституционного контроля по юридической силе своих решений, могут обладать более широкими пределами проверки и большим объемом полномочий по охране Основного закона. В настоящий момент судьба конституционных (уставных) советов субъектов РФ окончательно не определена. Уже созданные в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) конституционные советы являются надзорными органами, вместе с тем они имеют много элементов, свойственных классическим контрольным органам. Более того, федеральное законодательство не запрещает, а юридическая доктрина не исключает возможности учреждения конституционных (уставных) советов как контрольных, но не судебных органов.

¹Савоськин А.В., Курятников В.В., Мещерягина В.А. Перспективы нормоконтроля в субъектах РФ после поправок 2020 года к Конституции РФ // Вестник Тюменского государственного университета. 2022. № 4 (32). С. 124-125.

Отметим, что создание уставных советов допускается в Уставе Тверской области¹ и Уставе Ненецкого автономного округа². При этом если в Тверской области статус Уставного совета не определен и должен быть установлен областным законом, то из анализа Устава Ненецкого автономного округа можно заключить, что Уставный совет скорее всего не будет обладать статусом государственного органа. Такой вывод следует из тех обстоятельств, что решение о его создании принимается непосредственно Собранием депутатов Ненецкого автономного округа в форме постановления, а правовое положение Уставного совета должно быть установлено не законом, а также постановлением парламента области³.

При этом неизбежно возникает вопрос, как конституционные (уставные) советы должны быть вписаны в действующую систему публичной власти субъекта РФ и, в частности, в систему разделения властей, которая закономерно вытекает из характеристики России как правового и демократического государства.

Европейская практика исходит из приоритетности судебных форм конституционного контроля⁴. По мнению С.Э. Несмеяновой, «оптимальным является включение специализированного органа правовой охраны Основного закона в качестве составной части судебной ветви власти⁵. Такой же точки зрения придерживается Ж.И. Овсепян, обосновывая саму возможность осуществления конституционного контроля только при функционировании принципа разделения властей и наделении суда соответствующей функцией⁶. Прямым следствием функционирования принципа разделения властей обосновывает существова-

¹ Абз. 5 ст. 122 Устава Тверской области от 05.11.1996 // Тверские ведомости от 4.12.1996. № 98.

² П. «в3» ч. 1 ст. 25 Устава Ненецкого автономного округа от 11.09.1995 // Няръяна Вындер. 26.09.1996.

³ Там же. П. «х» ч. 3 ст. 25.

⁴ Хабриева Т.Я., Ковлер А.И. Венецианская комиссия Совета Европы о современных тенденциях конституционного правосудия // Журнал Конституционного правосудия. 2021. № 5. С. 23.

⁵ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 56.

⁶ Овсепян Ж.И. Правовая защита конституции. Судебный контроль в зарубежных странах. Ростов/Д, 1992. С. 21.

ние контроля М.В. Баглай, поскольку, по его мнению, «ситуации, с которыми приходится разбираться суду, связаны с деятельностью законодательной и исполнительной ветвей власти, а нередко и с их противостояниями, спорами о компетенции»¹. На беспристрастность и независимость судебной власти как обязательное условие (а потому предпочтительное место органов правовой охраны основного Закона) указывают В.А. Ржевский и Н.М. Чепурнова².

Принимая во внимание популярность принципа разделения властей в период перестройки и период становления действующей правовой системы, а также с учетом опыта стран дальнего зарубежья³, вполне закономерно, что конституционный законодатель в России и в подавляющем большинстве стран СНГ пошел по пути создания органов конституционного контроля именно как судебных⁴. Хотя зарубежная практика знает и обратные примеры, когда орган, осуществляющий правовую охрану конституции, именуется судом, но не включается в судебную ветвь власти⁵.

Функция правовой охраны Основного закона, конечно, может реализовываться непосредственно парламентом (как это, например, имеет место в Республике Туркменистан)⁶. Однако парламент в качестве органа охраны Основного закона недостаточно эффективен, что вполне объективно ввиду его иного предназначения. Так, в советский период в России принцип приоритета советов (суть законодательной власти) мешал не только теоретическим разработкам в

¹ Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 347–348.

² Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С. 107.

³ Юдин Ю.А. Модели конституционного правосудия // Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 158–160.

⁴ Кургузиков М.С. Указ. соч. С. 51–52.

⁵ Например, конституционные суды в Италии и Болгарии не отнесены к судебной ветви власти, хотя с точки зрения процедуры и юридической силы решений осуществляют именно правосудие. См.: Опря О.В. Конституционный Суд Республики Болгарии // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 138.

⁶ В законе «О Меджлисе Туркменистана» полномочие парламента по определению соответствия Конституции нормативных правовых актов органов государственной власти и управления находится на двенадцатом месте в числе иных его полномочий. Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1 (995). Ст. 15.

области конституционного контроля и надзора, но и делал советы всевластными, фактически оставляя их собственное законотворчество без проверки.

Практика показывает, что любой законодатель после принятия закона крайне неохотно идет на его отмену. Поэтому совершенно закономерно, что специализированный орган охраны конституции необходим и должен находиться за пределами сферы законодательной власти. Как справедливо заметил Г. Кельзен, «ни в коем случае нельзя доверять аннулирование неправомерных актов тому органу, который их принял. Аннулирование неконституционных актов должно быть поручено органу, отличному от парламента, не зависимому от него и от любого другого органа»¹.

Орган правовой охраны Основного закона не может находиться и в составе исполнительной ветви власти, поскольку, с одной стороны, именно акты парламента и органов исполнительной власти составляют объект нормоконтроля, а с другой стороны, такой орган, находясь в системе исполнительной власти, чрезмерно бы ее усиливал и ставил парламент в зависимое положение.

По нашему мнению, оптимальной видится независимость органа правовой охраны Основного закона и от судебных органов, поскольку, не проверяя решения судов напрямую, орган правовой охраны должен обладать механизмами корректировки судебной правоприменительной практики. При этом деятельность такого специализированного органа не должна посягать на исключительную компетенцию законодательных, исполнительных и судебных органов и исключать вмешательство в сферу их компетенции.

Как уже было сказано выше, большинство специализированных органов правовой охраны конституций в странах СНГ (в том числе в России) отнесены к судебной власти, что прямо подтверждается включением норм о них в соответствующие главы конституций (Азербайджан, Армения, Беларусь, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан, Украина). Однако даже при таком прямом закреплении их места в системе разделения властей в научной литературе

¹Цит. по Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ. С. 57.

продолжают высказываться суждения о некорректности такого подхода. Например, А.А. Малюшин утверждает, что объем компетенции Конституционного Суда РФ выходит за рамки непосредственно правосудия, а его деятельность является лишь проявлением судебной власти¹. С.В. Нарутто предлагает обособлять Конституционный Суд РФ в отдельную ветвь государственной власти, называя его «супер-судом» или «судом над судами»². Такой подход, кстати, характерен для сторонников так называемой европейской модели конституционного контроля и, как справедливо отметил С.В. Бобот, «конституционное судопроизводство находится вне трех ветвей власти, ибо оно возвышается над ними благодаря специфике своих функций, нацеленных на то, чтобы обеспечить равновесие властей и неукоснительное соблюдение ими конституционных норм и общих принципов права»³.

По такому пути пошел и конституционный законодатель Казахстана и Молдовы, формально не включив Конституционный совет Республики Казахстан⁴ (а после 2022 года и его приемника Конституционный суд Республики Казахстан) и Конституционный Суд Республики Молдова ни в одну из ветвей государственной власти, вынеся их «за скобки» принципа разделения властей⁵. При этом, по справедливому замечанию И.И. Рогова и В.А. Малиновского, «независимость и самостоятельность органа конституционного контроля и конституционное «отстранение» от других ветвей власти дает основание для разра-

¹ Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 42.

² Нарутто С.В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти. С. 1096–1107; Бондарь Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше чем суд // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 30; и др.

³ Боботов С.В. Конституционная юстиция. М., 1994. С. 59.

⁴ Преобразование Конституционного Совета Казахстана в Конституционный Суд Казахстана с 2022 года не изменило этот подход. Конституционный закон Республики Казахстан от 05.11.2022 № 153-VII ЗРК «О Конституционном Суде Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2022. 7 ноября. № 212.

⁵ Нормам о Конституционном Совете Республики Казахстан (а с 2022 года – Конституционному Суду) посвящен отдельный раздел VI Конституции Республики Казахстан. Согласно статье 124 Конституции Республики Молдова Конституционный суд независим от любой другой публичной власти и подчиняется только Конституции. См.: Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217; Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 // Официальный монитор Республики Молдова. 1994. № 1. Ст. 1.

ботки доктрины самостоятельной конституционной системы контроля»¹. К этому следует добавить, что указанный тезис применим к любому специализированному органу правовой охраны Основного закона, поскольку, не обеспечив его независимость от иных органов власти (в том числе и иных судебных), невозможно обеспечить беспристрастность и объективность его решений.

По нашему мнению, такой подход согласуется с современным пониманием принципа разделения властей, который уже не сводится к разделению государственной власти только на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а предполагает гораздо большее количество независимых, но взаимодействующих друг с другом ветвей публичной власти².

Этот тезис имеет ключевое значение для определения места конституционных (уставных) советов субъектов РФ в системе разделения властей. Строго формально (согласно федеральному конституционному закону) они создаются при законодательных (представительных) органах власти субъекта РФ, и справедливо было бы предположить, что они являются составной частью законодательной власти. Однако такое утверждение было бы преждевременным и произвольным. Во-первых, формула «при каком-либо органе власти» не означает автоматического отнесения такого органа к той же ветви власти, к которой отнесен первый орган власти. Мы не согласны с утверждениями в научной литературе о том, что федеральная законодательная формулировка «создаются при» лишает субъекты РФ права создавать свои конституционные (уставные) советы как органы государственной власти. В частности, мы считаем неверным подход В.В. Гошуляк и Е.В. Портновой о том, что конституционные (уставные) советы «являются инструментом законодательной ветви власти при осуществлении ее полномочий в законодательной деятельности»³. В то же время мы разделяем

¹ Рогов И.И., Малиновский В.А. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: монография. Алматы: Раритет, 2015. С. 77.

² Дробот С.Е. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2021. С. 59.

³ Гошуляк В.В., Портнова Е.В. Конституционная юстиция в субъектах РФ: что взамен?// Наука. Общество. Государство. 2023. Т. 11. № 2 (42). С. 46.

подход указанных выше авторов о том, что конституционные (уставные) советы «выходят за пределы действия принципа разделения властей»¹.

Во-вторых, новый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не упоминает конституционные (уставные) советы, а потому заранее не определяет их место в системе разделения властей, оставляя решение этого вопроса на усмотрение самого субъекта РФ. В-третьих, включение конституционных (уставных) советов в систему законодательной власти существенно ограничит их контрольно-надзорный потенциал, фактически превратив во внутреннего аудитора законов парламента субъекта. В-четвертых, оказавшись частью законодательной власти (суть парламента), конституционные (уставные) советы субъектов РФ потеряют такое важнейшее качество, как независимость (и существенно ослабят производные от него качества беспристрастности и объективности).

Кроме того, ретроспективный анализ показывает, что некоторые из независимых и полностью автономных на сегодняшний день от парламента субъекта РФ структур изначально (в момент их учреждения) создавались при парламенте субъекта РФ или даже как его составная часть. Например, Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга в 1995 году была учреждена как «структурное подразделение Законодательного Собрания»², что, однако, не мешало ей выполнять свои функции в качестве независимого контрольного органа и в последующем обрести статус полностью автономного органа власти, не относимого ни к одной из традиционных ветвей государственной власти³.

Резюмируя анализ юридической литературы и собственные выводы о конституционном надзоре и конституционном контроле (в то числе судебном), приходится констатировать регулярное смешение подходов и подмену (замену) понятий, чему есть объективные предпосылки. Если перефразировать позицию Ю.А. Юдина и Ю.Л. Шульженко, то современный институт правовой охраны

¹Там же. С. 45-46.

²Ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 26.04.1995 № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 9.

³ Ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 13.07.2011 № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 26.

Основного закона характеризуется таким многообразием форм, которое все труднее сводить к двум основным моделям¹, а по мнению Д.С. Коровинских, эффективную охрану Основного закона «может обеспечить лишь вся совокупность элементов государственного механизма, построенная на принципе разделения властей с учетом системы сдержек и противовесов», а абсолютизация какого-то одного органа или какой-либо одной модели неизбежно влечет за собой неэффективность либо бездействие системы².

Если же обратиться непосредственно к различиям в статусе специализированных органов правовой охраны конституции, то, по справедливому замечанию Н.В. Мельникова, «при всем отличии органов конституционного контроля и конституционного надзора между ними имеется связь, а именно цель деятельности, заключающаяся в обеспечении верховенства Конституции РФ, то есть соблюдении конституционной законности»³. При этом доминирующая в отечественной науке концепция о характеристике конституционных судов как единственных и наиболее «удачных» органов конституционного контроля объясняется прежде всего исключительностью компетенции последних и отсутствием в системе публичной власти России иных специализированных органов правовой охраны Основного закона.

Конституционный надзор в России был и остается в настоящий момент представлен только неспециализированными органами, а потому сравнивать их со специализированными органами (тем более органами конституционного судебного контроля) некорректно. Предоставление субъектам РФ права создавать свои конституционные (уставные) советы создает уникальную возможность для пересмотра отечественной системы правовой охраны Основного закона, позволяя опробовать новую модель специализированного несудебного органа, который, по меткому замечанию О.В. Брежнева, может быть сконструирован и как орган конституционного контроля (с определенными оговорками), и как орган

¹ Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2000. С. 5.

²Коровинских Д.С. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

³ Мельников Н.В. Указ. соч. С. 17.

конституционного надзора¹. А по нашему мнению – и как нечто среднее между ними.

При этом такой гибридный орган должен реализовывать основные функции специализированного органа правовой охраны Основного закона, а именно: правовосполнительную (закрывающуюся в устранении правовых пробелов и разрешении коллизий), правовосстановительную (которая предполагает возможность лишения юридической силы правовых норм уровня субъекта РФ или муниципальных образований, если они противоречат конституции (уставу) субъекта РФ).

По нашему мнению, вне зависимости от модели избранной законодателем, или научного подхода наличие специализированного органа по охране Основного закона является важным условием существования правового и демократического государства. На этот факт указывается и в докладах Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право)². Конкретная конфигурация элементов статуса такого органа может быть различной, но в целях обеспечения его эффективности и действенности в качестве средства правовой охраны Основного закона ему должны быть присущи следующие признаки: 1) основным его предназначением должна являться проверка законов и иных значимых нормативных актов на соответствие Основному закону (другие полномочия не исключаются, но являются вторичными); 2) юридическая, политическая и организационная независимость; 3) самодостаточность решений (не исключая последующий их пересмотр или отмену); 4) наличие специальной процедуры осуществления охраны Основного закона в форме судебного или квазисудебного процесса. При этом включение такого специализированного органа в систему разделения властей путем отнесения к одной из традиционных ветвей власти (прежде всего судебной) не является обязатель-

¹ Брежнев О.В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 4 (149). С. 23.

² Европейский Суд по правам человека и Венецианская комиссия: о правовом государстве / Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер, Е.А. Фокин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2021. С. 28.

ным условием. Равно как не является обязательным условием конструирование такого органа исключительно как контрольного или как надзорного. Скорее, следует учитывать его эффективность и действенность в качестве инструмента обеспечения конституционной (уставной) законности. При этом право органа конституционного контроля выносить окончательное по своей юридической силе решение еще не гарантирует его большую эффективность по сравнению с органом конституционного надзора (не обладающего таким правомочием), поскольку последняя зависит от значительной совокупности факторов, включающих не только элементы статуса органа власти, но и конкретные социально-исторические условия его функционирования.

Приведенные выше выводы являются полностью применимыми как к федеральному, так и к региональному органу правовой охраны Основного закона с той только разницей, что федеральный орган обеспечивает специализированную правовую охраны федеральной конституции на всей территории страны, а региональный орган – охрану конституции (устава) субъекта федерации лишь на территории субъекта РФ. При этом конкретная модель обеспечения конституционной законности и статус специализированного органа охраны Основного закона на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации могут не совпадать.

При происходящем усложнении и многообразии общественных отношений развитие науки и техники предопределяет необходимость формирования специализированных органов власти. Так, например, обоснованно создан суд по авторским правам. Не случайно установлена дифференциация пяти видов судопроизводства (конституционное, административное, уголовное, гражданское, арбитражное).

До недавнего времени в субъектах РФ, воспользовавшихся соответствующим правом, специализированная правовая охрана Основного закона субъекта федерации обеспечивалась соответствующими конституционными (уставными) судами, однако с 1 января 2023 года они были окончательно упразднены. Восстановление региональной системы правовой охраны своего Основного за-

кона путем конструирования и последующего создания органа субъекта РФ по охране его конституции (устава) как судебного недопустимо¹ (хотя такие предположения продолжают высказываться в новейшей литературе)², а значит прежнее копирование на региональном уровне федеральной модели именно конституционного судебного контроля невозможно, поэтому субъектам РФ надлежит выработать индивидуальный подход к правовой охране своего Основного закона.

Право субъектов создавать свои специализированные органы правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ вытекает из конституционной характеристики России как федеративного, демократического и правового государства (ст. 1), наличия у субъектов РФ своего законодательства (ч. 1 и 2 ст. 66) и своей системы органов государственной власти (ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77). Но, по нашему мнению (которое нашло подтверждение и в научной литературе³), субъекты РФ обладают не только правом, но и обязанностью обеспечивать режим конституционной законности в силу п. «а» и «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, а значит обязаны создавать свои специализированные органы правовой охраны Основного закона как структуры, наиболее эффективные и приспособленные для решения этой задачи.

Думается, что федеральный законодатель, разрешая субъектам РФ создание своих конституционных (уставных) советов, осознанно не сформулировал никаких ориентиров (в том числе не упомянул их ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ни в иных федеральных законах). Тем самым субъектам РФ в силу

¹ Демидов В.Н. О некоторых итогах деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2021. № 16. С. 94.

² Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 88; Клеандров М.И. Конституционные изменения 2020 г. и механизм правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 19; Будаев К.А. От конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации к судам по правам человека в регионах России // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2021. № 16. С. 39.

³ Батуева О.Р., Хышиктуев О.В. О проблемах создания в субъектах Российской Федерации конституционных советов // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2022. № 1. С. 47.

ч. 2 и 3 ст. 5, ст. 10, ч. 2 и 3 ст. 11, п. «а», «б», «н» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч. 2, 4, 6 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ в условиях «свободного правового поля» предоставлена возможность проявить максимальное творчество в этом вопросе (при соблюдении установленных запретов, в том числе на создание собственных органов). При таких условиях и при наличии законотворческой активности субъектов РФ в России вполне могут быть созданы и опробованы на практике новые модели обеспечения правовой охраны Основного закона (что, возможно, и является факультативной целью федерального законодателя, прямо разрешившего создание конституционных (уставных) советов в субъектах РФ).

В настоящий момент опыт создания конституционных (уставных) советов субъектов РФ минимален, а потому назначением последующей главы является не только анализ предложенных региональными законодателями вариантов, но и построение теоретической модели специализированного органа правовой охраны Основного закона субъекта РФ, способного интегрироваться в систему публичной власти в субъекте РФ и действительно обеспечивать прямое действие и верховенство его конституции (устава).

Глава 2. Конституционно-правовой статус конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации

2.1. Понятие и содержание конституционно-правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации

Приступая к анализу современного состояния правового статуса конституционных (уставных) советов в учредивших их субъектах РФ, а также переходя непосредственно к построению теоретической конструкции их конституционно-правового статуса, необходимо определиться с вопросом о том, что понимается под конституционно-правовым статусом конституционных (уставных) советов субъектов РФ и из каких элементов он складывается.

Начнем с того, что категория «статус» является популярной и часто употребляется как в нормативных актах¹, так и в научных публикациях². При этом термин «статус» одинаково свободно применяется как в отношении граждан или их отдельных правовых разновидностей (беженцы, потерпевшие и т. д.), так и в отношении юридических лиц (государственных и негосударственных), а также в отношении территориальных образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и др.). Обычно словосочетание «правовой статус» применяется в значении «правовое положение» для обозначения особенностей характеристики субъектов правовых отношений. Этому же

¹ Например, Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; Указ Президента РФ от 15.04.1996. № 558 «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1845.

² Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 298 с.; Правовой статус Президента Российской Федерации / под общей ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997. 538 с.; Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. 197 с., Овсепян Ж.И. Конституционно-правовой статус человека (гражданина) в России: науч.-иссл. работа. Ростов н/Д, 2018. 702 с., Шуайпова П.Г., Тутинас Е.В., Щетинин А.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Ростовн/Д, 2019. 87 с.; Ермошин П.Ю. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Казань, 2020. 202 с.; и многие другие.

соответствует и перевод латинского слова *status* (дословно – состояние, положение)¹.

Если обратиться к теории права, то в ней можно найти общую правовую трактовку категории «статус субъекта права», которую, например, С.А. Комаров понимает «как совокупность, систему, комплекс основных прав и обязанностей, принадлежащих субъекту права, установленных нормами объективного права независимо от участия субъекта в конкретных правоотношениях»². С.С. Алексеев писал, что «правовой статус представляет собой системное явление, между структурными элементами которого существуют генетические связи, выражающие развитие статуса как определенной правовой системы, характеризующие зависимость данного правового явления от экономического базиса, политической организации общества, наличия тех или иных политических элит (слоев, групп)»³. Он также отмечал, что слово «статус» олицетворяет стабильное, основополагающее начало в правовом состоянии субъекта, которое включает в себя правосубъектность в единстве с другими общими правами и обязанностями⁴. А.А. Гатинян называет «статус» «комплексом всех прав и обязанностей конкретного субъекта, воплощённого в реальном правовом положении»⁵. Т.Б. Макарова определяет правовой статус как «политико-правовую категорию, отражающую социальные возможности субъекта права в виде совокупности юридических прав и обязанностей, законодательно закреплённых государством и детерминированных условиями жизни общества»⁶.

Термин «правовой статус» традиционно применяется применительно к описанию правового положения личности. Например, Л.Д. Воеводин под правовым статусом личности понимал «совокупность разнообразных связей и от-

¹ Латинско-русский словарь: Около 50 000 слов / И.Х. Дворецкий. 2-е изд. М., 1976. 1096 с.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник для вузов. 3-е изд. перераб. и доп. М., 1997. С. 209.

³ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 38.

⁴ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 142–143.

⁵ Гатинян А.А. Правовой статус и осуществление структурных элементов норм // Проблемы правового статуса субъектов права. Калининград, 1976. С. 43.

⁶ Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 38.

ношений между обществом, государством и гражданином, урегулированных нормами права»¹, а Е.А. Лукашева определяла его как «совокупность юридических прав и обязанностей, понимая под последними социальные возможности, детерминированные условиями жизни общества и законодательно закрепленные государством»². Ученые-административисты, определяя правовой статус человека, также характеризуют его прежде всего через права и обязанности личности³. Гораздо реже можно найти трактовки правового статуса применительно к общественным объединениям⁴. Однако и в отношении органов власти использование категории «правовой статус» достаточно традиционно, в том числе и в советских исследованиях⁵.

Вполне закономерно, что правовой статус человека (в отдельных исследованиях «правовое положение» личности)⁶ оказался более разработан в конституционно-правовой науке, однако и там он отличается большой вариативностью подходов⁷, которые можно свести к тезису, согласно которому правовой

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 28.

² Лукашева Е.И. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 33.

³ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 24; Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 1997. С. 48.

⁴ Щиглик А.И. Конституционный статус общественных организаций в СССР. М., 1983. С. 15.

⁵ Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. М., 1982. 184 с.; Пронина В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. М., 1981. 158 с.; и др.

⁶ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. 448 с.

⁷ Так, наряду с совокупностью юридических прав и обязанностей А.И. Лепешкин включал их гарантии (Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. М., 1966. С. 3–11); Б.В. Щетинин – гражданство (Щетинин Б.В. Гражданин и социалистическое государство // Советское государство и право. 1975. № 2. С. 4); Л.Д. Воеводин – правоспособность и принципы (Воеводин Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 42–50), Н.И. Матузов – ответственность перед государством и обществом (Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 189–205); В.А. Патюлин – гражданство и некоторые другие элементы (Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974. С. 230); М.С. Строгович – гарантии прав и ответственность за выполнение обязанностей (Строгович М.С. Вопросы теории прав личности // Философия и современность. М., 1976. С. 33–35); В.И. Новоселов – права-обязанности, то есть права, которые одновременно являются обязанностями (Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. С. 46); Н.В. Витрук – законные интересы личности (Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 14); Е.С. Аничкин – виртуальное выражение прав и механизма их реализации (Аничкин Е.С. Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 10–15).

статус личности – это правовое положение человека, отражающее его фактическое состояние во взаимоотношениях с другими людьми, с обществом и государством, а перечень его элементов ограничить правосубъектностью, принципами правового статуса, гражданством, правами, свободами, обязанностями человека, а также гарантиями их реализации и соблюдения (чуть большим либо чуть меньшим набором элементов в зависимости от предпочтений автора)¹.

Очевидно, что применительно к статусу органов власти приведенные выше трактовки неприменимы, хотя права, свободы и обязанности человека как ключевой элемент статуса личности будут иметь свой эквивалент в форме компетенции органа власти как основного элемента его статуса². Не случайно отдельные авторы вообще сводят правовой статус органа власти к компетенции последнего, что, на наш взгляд, является излишне ограниченным восприятием как органа власти в целом, так и категории «правовой статус органа власти» и не раскрывает его юридической и фактической сущности. Также очень часто термин «статус органа власти» используется как само собой разумеющийся, без какой-либо конкретизации³, в том числе и в диссертационных исследованиях⁴.

пальное право. 2019. № 12. С. 19–22); Н.А. Тарабан – конституционные правоограничения (Тарабан Н.А. Конституционная обязанность и конституционное правоограничение в структуре правового статуса личности как элемент общественного договора // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3. С. 3–7).

¹ Например: Почепко К.И. Конституционно-правовой статус личности в России: понятие, состав, структура и особенности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 29–32; Ниматулаева Р.А. К вопросу о структуре конституционно-правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 8–11; Невинский В.В. Юридическая конструкция и содержание конституционного положения человека и гражданина // Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2007. С. 142–144; Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 29; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 31–38; Лукашева Е.А. Права человека. М., 2016. С. 91; и др.

² Например: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Изд-во г-на Тихомирова, 2001. С. 118.

³ Хаптаев А.Р. О статусе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 56–58, Павликов С.Г. Указ. соч.; и многие другие.

⁴ Грызудин Е.В. Конституционно-правовой статус органов государственной власти республики Мордовия: дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2010. 232 с., Ошкин А.Н. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 178 с., Зайцева Т.А. Административно-

В целях объективности следует отметить, что проблема содержания правового статуса органа власти в юридической доктрине остается дискуссионной уже многие годы; исследуется она с самых разных позиций, причем не обязательно с позиции публичного права, встречаются и цивилистические¹, и общетеоретические исследования² по этой проблематике, однако для настоящего исследования основной интерес представляют исследования в области административного и конституционного права.

Начнем с административно-правовых трактовок правового статуса органа власти. Так, Ю.А. Тихомиров раскрывает правовой статус органов власти через разработанную им теорию компетенции, которая в его понимании является основным элементом статуса и предопределяет наполнение остальных³. Также довольно лаконичен в вопросе об элементах статуса Д.Н. Бахрах, выделявший три составных элемента статуса: целевой, структурно-организационный, компетенционный⁴. Р.Р. Алиулов также выделяет три элемента статуса органа власти: «местоположение органа в системе публичной власти и системе органов власти; совокупность управленческих функций и полномочий (компетенция органа власти); организационная структура, а также формы, методы и процедура ее функционирования (организационное обеспечение управленческой деятельности)»⁵.

Другие исследователи, наоборот, стремятся предложить наиболее подробный перечень элементов статуса органа власти. Например, И.Л. Бачило

правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. 265 с.; и др.

¹ См., например: Осипов А.А. Гражданско-правовой статус органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.

² Белякова С.В. Правовой статус органов судебной власти в механизме российского государства (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 251 с.

³ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 200–201.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 155.

⁵ Алиулов Р.Р. Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 6. С. 312–313.

выделяет 9 элементов, образующих статус органа власти¹. Также довольно развернутый перечень предлагает О.Н. Шерстобоев, выделяя 7 элементов (цель деятельности органа власти, его задачи, функции и полномочия (фактически компетенцию), организацию центрального аппарата и подразделений органа, порядок учреждения и упразднения органа власти, а также механизм взаимодействия с иными органами публичной власти и частными субъектами права)². Т.Б. Макарова выделяет пять блоков в элементах правового статуса орган власти: системный блок (назначение органа, определяющееся его местом и ролью в системе органов власти); функциональный блок (принципы, функции, формы, методы и процедуры функционирования органа власти); организационно-структурный блок (правила формирования структуры и численности органа власти, его реорганизации и ликвидации, а также признаки как юридического лица); компетенционный блок (властные полномочия по установленным предметам ведения); блок ответственности (как органа власти в целом, так и его должностных лиц)³.

Если обратиться к конституционно-правовым исследованиям правового статуса отдельных органов публичной власти А.В. Гусева⁴, М.В. Доцкевич⁵, Э.А. Орловой⁶, Е.В. Ионовой⁷, И.О. Урсовой⁸, А.А. Кайкаль¹, А.А. Бондаренко²

¹ Бачило И.Л. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л.Бачило. М., 1998. С. 147–148.

² Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 27–30.

³ Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса). С. 37.

⁴ Гусев А.В. Правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти: теория и практика конституционно-правового и международного договорного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. 218 с.

⁵ Доцкевич М.В. Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 230 с.

⁶ Орлова Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 212 с.

⁷ Иконова Е.В. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 226 с.

⁸ Урсова И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 225 с.

и некоторых других авторов, можно заключить, что набор элементов правового статуса органа публичной власти (особенно на уровне субъекта РФ) хоть и отличается известным разнообразием, но сводится к следующим укрупненным составным частям: цель создания и деятельности, predetermined социальным назначением и ролью органа в системе публичной власти; порядок создания и упразднения органа власти; организация внутренней структуры органа; компетенция органа власти; механизм функционирования и принятия итоговых решений; взаимодействие с иными элементами системы публичной власти. Безусловно, такой перечень элементов правового статуса является обобщенным и применительно к различным органам власти имеет свои особенности, но так или иначе они сводятся к устоявшемуся в науке утверждению, что статус есть совокупность элементов, характеризующих различные аспекты создания и функционирования органа власти³.

На основании изложенного, под конституционно-правовым статусом конституционных (уставных) советов субъектов РФ мы понимаем политико-правовую категорию, отражающую правовое положение конституционных (уставных) советов субъектов РФ и их назначение в качестве самостоятельной специализированной организационной единицы по обеспечению правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ в механизме публичной власти.

С учетом специфики конституционных (уставных) советов субъектов РФ как специализированных органов правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ, в число элементов правового статуса мы предлагаем включать: назначение конституционных (уставных) советов субъектов РФ и вытекающую из него компетенцию конституционных (уставных) советов субъектов РФ (которая отвечает за объем и действенность правовой охраны Основного закона и в ко-

¹ Кайкаль А.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти: На примере края, области: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 225 с.

² Бондаренко А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 205 с.

³ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 65.

нечном счете – за место конституционных (уставных) советов субъектов РФ в системе власти); порядок формирования состава конституционных (уставных) советов субъектов РФ, а также статус их членов (поскольку этот элемент отвечает на вопрос о качестве должностных лиц, обеспечивающих правовую охрану Основного закона, а также их возможности быть беспристрастными и независимыми при вынесении решений); основы процедуры в конституционных (уставных) советах субъектов РФ (предопределяющие участие или неучастие различных субъектов общественных отношений в процессе охраны Основного закона и их роль в этом процессе). Последний элемент не рассматривается в настоящей работе в силу того, что не входит в предмет исследования, а также ввиду крайней недостаточности эмпирических материалов в этом вопросе.

Изложение авторского видения возможного и надлежащего (оптимального) содержания элементов правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ следует начать с вопроса их назначения, другими словами, с вопроса о цели создания конституционных (уставных) советов в субъектах РФ. Справедливо отмечал Г.В. Атаманчук: «Зачем нужно управляющее воздействие? К чему оно способно привести? Вот первые вопросы, возникающие перед любым субъектом управления»¹. Именно ответы на эти вопросы позволяют сформулировать необходимый и достаточный объем и конкретную конфигурацию всех элементов правового статуса, обеспечивающих реализацию цели учреждения и функционирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

При этом цель деятельности (по-иному – назначение), по нашему мнению, находясь в числе элементов правового статуса органа, является первичным элементом, поскольку предопределяет не только содержание и конфигурацию остальных элементов правового статуса, но и место органа в системе публичной власти, то есть существенно выходит за рамки характеристики анализируемого государственного органа.

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд. М., 2006. С. 47.

Согласно теории постановки целей, цели не должны быть достижимыми в ближайшей перспективе, а потому формулируются в максимально общем виде. Более того, можно говорить о том, что некоторые цели деятельности вообще являются недостижимыми (например, построение правового государства и др.). Закономерным результатом достижения цели является упразднение органа власти, который при реализованной цели утрачивает смысл своего существования. То есть цель деятельности органа должна быть либо очень отдаленной по времени, либо заключаться в обеспечении некоего состояния, которое по объективным причинам постоянно отклоняется от заданных параметров (например, поддержание состояния конституционной законности).

Идеальной является ситуация, когда цель деятельности органа власти сформулирована максимально конкретно и закреплена в нормативном акте наивысшей юридической силы (сообразно уровню власти и значимости этого органа). Так, например, цель деятельности Администрации Президента РФ сформулирована в п. «и» ст. 83 Конституции РФ.

На практике в нормативных актах цель деятельности органа отражается не всегда и в лучшем случае подменяется функциями (например, ч. 2 ст. 75 Конституции РФ применительно к Центральному Банку или ч. 1 ст. 129 Конституции РФ применительно к прокуратуре), задачами (например, ст. 5 Федерального закона «О Счетной палате РФ»¹) или указанием только на полномочия (ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). При этом цель деятельности органа власти как бы подразумевается, но, что удивительно, зачастую не явствуют даже из текста Конституции РФ. Например, Конституция РФ лишь упоминает, кто формирует Счетную палату РФ, но не называет, для чего она создается.

Особенно важно нормативное закрепление цели деятельности органа власти, если он не входит в систему разделения. Также нормативное закрепление цели очень важно, если наименование органа власти не предполагает какой-

¹Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

либо конкретной цели деятельности либо оставляет избыточную вариативность в выборе таких целей.

По справедливому замечанию О.Н. Шерстобоева, отсутствие нормативного закрепления цели может привести к тому, что «предназначение органа будет сформулировано исходя из сиюминутной политической конъюнктуры либо вышестоящими органами, либо самим органом. В такой ситуации в содержание задач каждый раз будет вкладываться иной смысл, между ними могут расставляться разные приоритеты, когда основное предназначение органа устанавливается лишь одной задачей (группой задач)»¹.

Закрепление цели деятельности органа именно в Основном законе защищает его от произвольного изменения элементов его правового статуса законами (или хотя бы минимизирует эти риски).

Нормативное закрепление цели особенно важно для конституционных (уставных) советов субъектов РФ, поскольку, как справедливо заметил М.А. Цалиев, ни цель, ни задачи их деятельности в Федеральном конституционном законе от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» не определены² (в отличие от утратившей силу ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»). Аналогичную проблему отмечают и другие авторы³.

По нашему мнению, наименование «конституционные (уставные) советы субъектов РФ» крайне слабо отражает назначение этих органов, поскольку строго формально они могут быть и законосовещательными органами (как, например, Государственный совет, созданный в Российской империи в 1810 году, или своеобразные губернские парламенты-земства, появившиеся в резуль-

¹ Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения. С. 28.

² Цалиев А.М. О вопросах судебной власти в России в свете конституционных и законодательных новелл // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 2. С. 7.

³ Например: 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. 11; Муратшин Ф.Р. Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации: быть или не быть? // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3 (65). С. 94; и др.

тате земельной реформы Александра I), и квазисудебными органами, и контрольными, и научно-экспертными и даже просветительскими или пропагандистскими. Например, С.Б. Сафина, называя их государственными органами субъектов РФ, осуществляющими правовую охрану конституции (устава), наделяет их «надзорными, экспертными и консультативными функциями»¹.

Считаем, что цель учреждения и деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ должна быть установлена на основании доктрин конституционализма и федерализма, а также фундаментальных конституционных положений о верховенстве конституций (уставов), правовых позиций Конституционного Суда РФ, исторического контекста учреждения конституционных (уставных) советов субъектов РФ как специализированных органов правовой охраны Основного закона субъекта РФ в качестве альтернативы конституционным (уставным) судам субъектов РФ.

Убеждены, что генеральной целью учреждения и последующей деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ должна стать правовая охрана конституций (уставов) субъектов РФ. Отражение этой генеральной цели, а в идеальном варианте и конкретных задач конституционного (уставного) совета, должно найти свое воплощение в тексте Основного закона субъекта РФ или в федеральном законе (однако последний вариант в текущих исторических реалиях видится преждевременным и маловероятным).

Удачный пример развёрнутого нормативного формулирования цели создания конституционного совета представлен в Республике Саха (Якутия). В ст. 67.1 Конституции Республики Саха (Якутия)² и в ч. 1 ст. 1 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» (далее – Закон о Конституционном совете Республики Саха (Якутия)) установлено, что Конституционный совет «действует в целях соблю-

¹ Сафина С.Б. Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 45.

² Введена Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2355-3 № 621-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

дения 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»¹.

В Республике Татарстан цель деятельности конституционного совета также закреплена в Конституции Республики, но сформулирована более лаконично и обтекаемо – «укрепления конституционной законности»². Закономерно было ожидалось, что Закон Республики Татарстан от 13.06.2023 № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан»³ (далее – Закон о Конституционном совете Республики Татарстан) даст более развернутую характеристику цели создания Конституционного совета, но этого не произошло (его ч. 1 ст. 1 воспроизводит ту же формулировку, без какой-либо дополнительной конкретизации цели).

Несмотря на отсутствие упоминания Конституционного совета в Конституции Республики Башкортостан⁴, в Законе Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» (далее – Закон о Конституционном совете Республики Башкортостан) цель сформулирована достаточно подробно (хоть несколько скромнее чем в республике Саха (Якутия). Так целью деятельности Конституционного совета является обеспечение высшей юридической силы и прямого действия Конституции республики Башкортостан, а также укрепление конституционной законности в Республике⁵. Однако, еще раз напомним, что в Республике Башкортостан

¹Официальный портал правовой информации. URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1400202105280005>.

²Ст. 114.1 Конституции Республики Татарстан от 6.11.1992 // // Советская Татария. – 1992. – 12 дек. – № 246–247.

³Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1600202306140002>

⁴ Республика Башкортостан. – 2022. – 6 декабря. – № 236–237.

⁵Официальный портал правовой информации. URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0200202211220007>.

учреждение Конституционного совета произошло без внесения изменений в Основной закон, поэтому уровень закрепления целей оказался ниже, нежели в Республике Саха (Якутия) и Республике Татарстан.

Аналогично только на уровне закона создан Конституционный совет Республики Адыгея (то есть без упоминания в Конституции Республики Адыгея). При этом цель его создания в ч. 2 ст. 1 Закона Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея»¹ (далее – Закон о Конституционном совете Республики Адыгея) подменена формулировкой его единственного полномочия – выработать заключения в отношении поправок к Конституции Республики Адыгея. Никакие иные цели его деятельности, увы, не поименованы и не вытекают из содержания Закона о Конституционном суде Республики Адыгея.

В то же время нельзя не отметить, что все четыре закона о конституционных советах игнорируют цель защиты прав и свобод человека.

Как уже указывалось выше, уставы Тверской области и Ненецкого автономного округа также не содержат указания на цель создания уставных советов.

По нашему мнению, игнорирование цели создания конституционных (уставных) советов в законодательстве является значительной недоработкой и должно быть устранено при принятии хотя бы законов о них (см. Приложение 1 к диссертации), а еще лучше при внесении изменений в конституцию (устав) субъекта РФ.

С учетом того, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ не упоминаются в Конституции РФ и, как показал опыт республик Башкортостан и Адыгея, могут при их создании не упоминаться в конституциях (уставах) субъектов РФ, отдельного внимания заслуживает вопрос о допустимости именовать статус конституционных (уставных) советов субъектов РФ «конституционно-правовым» или только «правовым». С одной стороны, конституцион-

¹Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012>.

ные (уставные) советы субъектов РФ прямо Конституцией РФ не предусмотрены и как показывает практика могут отсутствовать в Основном законе субъекта РФ. Соответственно, возникает объективная неопределенность в вопросе, считать ли этот орган конституционно предусмотренным. И при поверхностном взгляде на этот вопрос ответ скорее всего будет отрицательным. С другой стороны, есть значительная совокупность факторов в пользу того, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ являются конституционными или хотя бы конституционно предопределенными органами.

Во-первых, на федеральном уровне они упомянуты в федеральном конституционном законе, который, как известно, принимается только если об этом прямо указано в Конституции РФ. Здесь можно возразить, что п. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», предусматривающий создание конституционных (уставных) советов субъектов РФ, принят во исполнение ч. 3 ст. 118 Конституции РФ, то есть нормы о том, что судебная система России устанавливается Конституцией РФ и соответствующим федеральным конституционным законом, а потому включение в него нормы о конституционных (уставных) советах субъектов РФ выходит за рамки предмета регулирования этого закона. На наш взгляд, такое включение нормы о конституционных (уставных) советах субъектов РФ именно в федеральный конституционный закон, обладающий более высокой юридической силой и прямой связью с Конституцией РФ, а не в федеральный закон (прежде всего речь о «новом» Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»), является не случайным. Это становится тем более заметным с учетом предмета регулирования Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который, в отличие от «старого» (Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), сразу

предполагает регулирование статуса всех органов публичной власти в субъекте РФ, а не только правового статуса законодательных и исполнительных органов.

Здесь важно обратить внимание на ч. 5 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которой система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами. Принимая во внимание отсутствие упоминания конституционных (уставных) советов субъектов РФ в приведенном законе, создание таких органов оказывается predetermined не только актом большей юридической силы (федеральным конституционным законом), но и напрямую обусловлено нормами главы 1 Конституции РФ о применении принципа разделения властей (подразумевающего систему сдержек и противовесов), о построении правового и демократического государства, признании прав человека высшей ценностью и указанием на наличие в субъектах РФ собственных конституций (уставов).

Во-вторых, включение норм о конституционных (уставных) советах субъектов РФ именно в закон, вносящий изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», косвенно предполагает квазисудебный характер создаваемых органов или хотя бы акцентирует внимание на необходимости их обособления от иных традиционных для субъекта РФ ветвей власти (законодательной и исполнительной). На наш взгляд, мировые судьи не случайно лишь упоминаются в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а подробно их статус регулируется Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Этим как бы подчеркивается автономность и независимость мировой юстиции от органов власти субъекта РФ.

Отсутствие прямого включения в текст Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» норм о конституционных (уставных) советах субъектов РФ хоть и нелогично, но свидетельствует о стремлении обособить этот вид государственных органов от традиционных для отечественного федерализма законодательных и исполнительных органов власти.

В-третьих, создание конституционных (уставных) советов субъектов РФ предполагается в силу ст. 10 Конституции РФ, согласно которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, при этом органы соответствующих ветвей власти самостоятельны (независимы). Ст. 10 Конституции РФ фиксирует традиционный для демократических государств принцип организации власти – принцип разделения властей, который предполагает не только разделение ветвей власти, но и механизмы сдерживания и взаимного контроля одной ветви власти над другими (то есть систему сдержек и противовесов)¹. Согласно ст. 10 Конституции РФ этот принцип имеет значение не только для федерального уровня власти, учредившего органы всех трех классических ветвей власти, но и для уровня субъекта РФ (органы власти которого отнесены к такой разновидности публичной власти, как государственная). При этом федеральный законодатель, лишив субъекты РФ возможности иметь свои конституционные (уставные) суды субъектов РФ как органы судебной власти, фактически предложил субъектам РФ восполнить пробел в виде судебной ветви власти субъекта РФ иным аналогичным контрольным несудебным органом, полномочия которого, естественно, не должны вторгаться в компетенцию судов. Иными словами, региональный законодатель, реализуя положения ст. 10 Конституции РФ, не просто вправе, а обязан создать конституционный (уставный) совет (или

¹ В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ «система сдержек и противовесов» есть система правовых гарантий, которая исключает возможность концентрации власти у одной из ветвей власти, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

иной орган с аналогичным предназначением), поскольку в противном случае система сдержек и противовесов, необходимая для реального функционирования системы разделения властей на уровне субъекта РФ, не сможет эффективно функционировать.

В-четвертых, согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в систему органов власти субъекта РФ помимо законодательных и исполнительных органов власти включаются только те, которые учреждены конституцией (уставом) субъекта¹. Иными словами, фактическому учреждению конституционного (уставного) совета в субъекте РФ как органа государственной власти должно предшествовать внесение изменений в Основной закон субъекта федерации, что автоматически повышает его статус до уровня конституционного (вне зависимости от того факта, что учреждаются они не федеральной конституцией, а Основным законом субъекта РФ).

В-пятых, согласно классической конституционной доктрине в предмет конституционного права как отрасли права входят основополагающие вопросы властеотношений, прежде всего между законодательной и исполнительной ветвями власти. Роль конституционных (уставных) советов субъектов РФ в этих процессах видится крайне значимой, поскольку предполагает участие в законотворческом и ином правотворческом процессах, а потому и установление основных статуса органично входит в предмет конституционно-правового регулирования.

В-шестых, достаточно абсурдно выглядела бы ситуация, когда государственный орган, обеспечивающий правовую охрану Основного закона, оказался бы вне прямого действия этого самого Основного закона, а его правовой статус был бы исключительно отраслевым.

¹ Думается, что отсутствие в ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» указания на возможность создания таких органов законами субъекта РФ не случайно и подчеркивает высший и системообразующий характер таких органов.

Вместе с тем у законодателя субъекта РФ действительно есть возможность установить статус конституционного (уставного) совета без упоминания его в конституции (уставе), и для этого есть очень весома причина. Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», если субъект создает непоименованный в комментируемом федеральном законе «орган государственной власти», то он обязательно включает его в свой Основной закон. Тогда как согласно ч. 1 ст. 37 комментируемого федерального закона иные государственные органы субъекта РФ (без приставки «органы государственной власти») могут создаваться законом субъекта РФ. Это не означает, что упоминание конституционного (уставного) совета субъекта РФ в конституции (уставе) автоматически превращает его в орган, наделенный властными полномочиями. В то же время отсутствие упоминания конституционного (уставного) совета субъекта РФ в Основном законе автоматически трансформирует его в государственный орган с неясным статусом относительно возможности реализовывать государственную власть.

Увы, но законодатели республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) пошли по пути учреждения своих конституционных советов без наделения их статусом органа государственной власти (даже в республиках Татарстан и Саха (Якутия), отразивших создание конституционных советов в своих конституциях). Это означает, что в соответствии с ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ о существовании «государственных органов» и «органов государственной власти»¹, поименованные выше конституционные советы созданы как государственные органы, не имеющие властных полномо-

¹Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.

чий. Иными словами, это органы государства, но не органы государственной власти.

Если эта тенденция продолжится и в иных субъектах РФ, то можно будет с уверенностью сказать, что идея учреждения конституционных (уставных) советов как органов правовой охраны Основного закона субъекта РФ окажется несостоятельной, поскольку такие органы лишены реальной возможности оказать существенное влияние на режим конституционной законности в субъекте РФ, а потому скорее всего превратятся в декоративные органы и не смогут реализовать своего предназначения.

Как уже было доказано выше, правовой статус конституционных (уставных) советов субъектов РФ является конституционно-правовым, а потому требует соответствующего закрепления в Основном законе субъекта РФ. Поэтому особо хочется поддержать суждения авторов, именующих конституционные (уставные) советы субъектов РФ «конституционными государственными органами»¹.

Вместе с тем объем и детализация этого статуса в конституции (уставе) и законах конкретного субъекта РФ во многом будет зависеть от правовых традиций, политической конъюнктуры региона и, конечно, от уровня доктринальной разработанности его ключевых элементов, определяющих правовую природу конституционных (уставных) советов субъектов РФ как специализированных органов правовой охраны Основного закона (о чем более подробно изложено в последующих параграфах работы).

2.2. Место конституционных (уставных) советов в системе органов субъектов Российской Федерации

Российское государство (в самом широком смысле этого слова) реализует свое предназначение посредством самых разных форм деятельности, в том чис-

¹ Сафина С.Б. Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению. С. 44.

ле деятельности по охране Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ. Эту деятельность, безусловно, следует считать специализированной (особой). В то же время юридическая наука не выработала единого подхода к соотношению деятельности по охране Основного закона с конкретными функциями государства¹, а это в свою очередь порождает неопределённость относительно места государственных органов, осуществляющих такую деятельности, в системе публичной власти.

В научной зарубежной и отечественной литературе представлены различные суждения о характере и месте специализированных органов правовой охраны Основного закона в системе публичной власти. Возникает это прежде всего потому, что за основу построения такой системы берутся разные основания: относимость к той или иной ветви власти в системе разделения властей, выполняемая функция, уровень осуществления полномочий и другие. Однако основные дискуссии зачастую возникают по вопросу отнесения (или не отнесения) таких органов к судебной ветви власти. За рубежом, как и в некоторых отечественных трудах, доминирует точка зрения, что специализированные органы правовой охраны конституции являются судебными² (однако и здесь нет единства мнений, так как зачастую специализированные органы конституционной охраны называют особыми или нетипичными судами)³. В то же время отдельные авторы выступают и за причисление их к контрольным органам⁴, не-

¹ Одни авторы считают контроль самостоятельной формой государственной деятельности, тогда как другие не признают контрольную деятельность в качестве самостоятельной, а включают ее в более крупные виды государственнозначимой деятельности. См.: Лазарев Б.М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 12. С. 24–33; Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юриздат, 1968. 142 с.; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. 301 с.; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 176 с.

² Stem K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Munchen, 1980. Т. 3. С. 348. Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 14; Мухлынина М.М. Органы конституционного контроля в России // Закон и право. 2019. № 5. С. 48–51; и др.

³Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997. С. 120; Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ. С. 132; и др.

⁴Lopatka A. Encyklopediaprawa. War-wa, 1994. С. 32.

сколько реже – к правоохранительным¹. В зарубежных исследованиях регулярно отмечается дискуссионность этого вопроса. Классическим примером разности в подходах является Конституционный совет Франции, который рассматривается и как контрольный, и как судебный орган (хотя строго формально таковым не является)².

Отечественные ученые-юристы вслед за зарубежными коллегами часто высказывают суждение о не вхождении органов правовой охраны конституции в классические три ветви государственной власти, а относят их к особой, четвертой ветви власти – контрольной³. Это тем более важно с учетом того факта, что большинство высших органов правовой охраны конституции за рубежом поименованы судами. При этом, как справедливо отмечает французский исследователь Л. Фаворо, «сегодня в большинстве стран, принявших кельзеновскую модель, признается, что конституционное правосудие находится вне трех властей, обеспечивая соблюдение ими своих полномочий»⁴. Не случайно В.Е. Чиркин писал, что «в отличие от ведомственного и административного контроля, который ведется органами, осуществляющими и иные функции, институты контрольной власти занимают самостоятельное место, особое место, это получило отчетливое выражение в законодательстве. Главы, посвященные органам конституционного контроля... отделены от глав о правосудии»⁵. По нашему мнению, не случайно, что многие зарубежные конституции выделяют конституционным судам отдельные главы (разделы), не включая нормы о них в разделы (главы), посвященные судебной ветви власти⁶.

¹ Ильинский И.П., Страшун Б.А., Ястребов В.И. Конституционное право зарубежных социалистических стран. М., 1985. С. 296.

² Favoreu L., Philip L. Les grandes deciorls du Conseil Constitutionnel. P., 1984. С. 30, Luchaire F. Le Conseil Constitutionnel. P., 1980. С. 41; Кокотова М.А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 22.

³ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 12–13; Его же. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С. 38; Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 10.

⁴ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 165.

⁵ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М., 2003. С. 103.

⁶ Комарова В.В. Конституционный контроль: опыт сравнительного анализа (Россия, субъекты Федерации, страны – участники СНГ и страны Балтии) // Конституционное и муници-

По справедливому утверждению А.С. Бурмистрова, «в большинстве примеров за рубежом и применительно к Конституционному Суду РФ справедливо утверждение, что орган правовой охраны Основного закона обладает двойственной правовой природой: с одной стороны, он является органом правосудия, с другой – высшим органом государственного конституционного контроля, при этом преимущественно судебная (или квазисудебная) процедура рассмотрения дел обеспечивает максимальную объективность и беспристрастность, но не является самоцелью. Органы правовой охраны Основного закона независимо от конкретного места в системе разделения властей и в системе публичной власти играют особую роль в функционировании самого принципа разделения властей, являясь частью системы сдержек и противовесов. «Решая конфликты, споры между органами публичной власти на различных уровнях, они выступают как орган компромисса и примирения, как гарант политического мира и стабильности в обществе и государстве, как хранитель конституционных ценностей, стоящий на страже конституционного строя в стране»¹.

Отечественная доктрина конституционализма исходит из обязательности правовой охраны Основного закона², но не сводит его к существованию исключительно судебных органов. Речь идет именно о выполнении функции, а не о форме или способе реализации этой функции. По нашему мнению, контрольная функция не только является одним из основных направлений деятельности государства, но и, как уже отмечено в предыдущей главе, должна реализовываться специализированными органами, способными обеспечить эффективность конституционно-контрольной деятельности в различных сферах социально-

пальное право. 1998. № 1. С. 48–55; Митюков М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве: Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. М., 1999. 157 с.; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 441 с.; Митюков М.А., Барнашов А.М. Указ. соч.; Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сб. докладов. М., 1999. С. 185–197.

¹Бурмистров А.С. Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей и основания отнесения их к контрольной власти // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 39.

² Ромашов Р.А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 6; Витрук Н.В. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2: Теория права. С. 515–532.

политической жизни. При этом контроль за соблюдением конституционной законности является одной из самостоятельных разновидностей контрольной деятельности органов власти, реализуемой специально созданными для этой цели органами.

В России к числу таких органов, безусловно, следует отнести Конституционный Суд РФ – на федеральном уровне и конституционные (уставные) советы субъектов РФ – на региональном уровне. При этом охрана Основного закона выходит за рамки чисто юрисдикционной деятельности, т. к. обеспечивает не только выявление и последующее пресечение факта нарушения конституционной законности, но и призвана обеспечить действенное и согласованное функционирование законодательства (в том числе регионального и муниципального).

Деятельность конституционных (уставных) советов субъектов РФ предполагает осуществление квалифицированных проверок правотворческой деятельности органов власти субъектов РФ и, по нашему мнению, органов местного самоуправления, включенных в систему публичной власти на основании поправок 2020 года к Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Конституционные (уставные) советы субъектов РФ играют важную роль в укреплении конституционной (уставной) законности, являясь механизмом обеспечения конституционного принципа правового государства, в целом, и средством предупреждения нарушений Основного закона, в частности.

Становление конституционных (уставных) советов субъектов РФ как вынужденной альтернативы упраздненным конституционным (уставным) судам субъектов РФ требует дополнительного доктринального обоснования необходимости существования самой функции правовой охраны регионального Основного закона, которую они призваны реализовывать.

Во-первых, региональная правовая охрана Основного закона является значимой (хоть и не единственной) гарантией соблюдения не только прав и

свобод граждан, закрепленных в федеральной Конституции, но и дополнительных прав и свобод, установленных в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Во-вторых, вопрос о существовании конституционных (уставных) советов субъектов РФ в условиях декларирования единства публичной власти имеет важное значение. В настоящее время федеральный законодатель наделяет субъект РФ все большими полномочиями по нормативному регулированию отдельных вопросов местного значения (прежде всего в части организации властеотношений), а потому существует реальная возможность возникновения споров между субъектом федерации и муниципальными образованиями, расположенными на его территории¹. Безусловно, роль арбитра в этих спорах могут выполнять и суды общей юрисдикции в рамках Кодекса административного судопроизводства РФ, но напомним, что они не являются специализированными органами правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ и ориентированы в первую очередь на обеспечение федеральной законности, нежели конституционной законности на уровне субъекта РФ². Кроме того, в юридической теории регулярно встречаются точки зрения об ограниченности возможностей судов общей юрисдикции осуществлять нормоконтроль законов субъектов РФ³. А поэтому конституционные (уставные) советы субъектов РФ востребованы как инструмент обеспечения конституционной законности как в отношении актов субъектов федерации, в том числе адресованных нижестоящему уровню пуб-

¹ До 2022 года такие споры не раз возникали и разрешались именно конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Например: Постановление Уставного Суда Свердловской области по делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 1 Закона Свердловской области от 10.03.2015 № 16-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Закона Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» в части изменения порядка избрания главы муниципального образования в Березовском городском округе в связи с запросом граждан В.А. Тимина, В.С. Гудова, М.В. Орлова и других // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024).

² Казанцев А.О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: сравнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1 (109). С. 40.

³ Соболева Е.А. Особенности судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства // Спутник высшей школы. Межвузовский научный журнал. 2022. № 1. С. 13.

личной власти, так и в отношении актов местного самоуправления непосредственно.

В-третьих, федеральный законодатель, не отменяя принципа разделения властей на уровне субъекта РФ, не предусмотрел для последних региональной системы судебных органов¹. В то же время деятельность законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ может порождать конфликты, а кроме того, должна соответствовать конституции (уставу) субъекта РФ, что крайне сложно обеспечить без функционирования специального контрольного или надзорного органа, которым и должен являться конституционный (уставный) совет субъекта РФ.

К сожалению, в России (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ) баланс в системе разделения властей реализован не в полной мере и крайне слабо обеспечивается в реальной правоприменительной действительности, которая изобилует примерами превышения полномочий как со стороны законодательных, так и со стороны исполнительных органов власти. Обеспечение действенной реализации принципа разделения властей на уровне субъекта РФ возможно только при наличии независимого специализированного органа правовой охраны Основного закона с четко установленными полномочиями по контролю за всеми законами и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми на территории субъекта РФ.

Конституционные (уставные) советы субъектов РФ, не являясь судебными органами, между тем должны стать значимым элементом системы «сдержек и противовесов», осуществляя контроль за соблюдением законодательной и исполнительной ветвями власти Основного закона субъекта РФ, но не вторгаясь в

¹ По нашему мнению, мировые судьи являются продолжением федеральной судебной ветви власти и даже будучи названными в Федеральном конституционном законе «О судебной системе РФ» судами субъекта РФ не реализуют судебную ветвь власти во взаимодействии с законодательной и исполнительной ветвями власти субъекта РФ. Во-первых, они лишены полномочий относительно законодательных и исполнительных органов субъекта РФ (их реализуют федеральные суды более высокого уровня), а во-вторых, сами мировые судьи, являясь, лицами, замещающими государственную должность субъекта РФ, остаются федеральными должностными лицами, статус которых полностью определен федеральным законодательством и финансирование деятельности которых осуществляется из федерального бюджета.

компетенцию федеральных судов и не осуществляя правосудия. В этом смысле конституционные (уставные) советы субъектов РФ должны обеспечивать согласованное и скоординированное функционирование законодательной и исполнительной ветвей власти, содействуя тому, чтобы ни одна из ветвей государственной власти не могла подавить другую. Иными словами, конституционные (уставные) советы субъектов РФ реализуют не судебную, а именно контрольную власть, а потому должны находиться на одном уровне с органами законодательной и исполнительной власти.

Отсутствие у субъекта РФ своей ветви законодательной власти может приводить к тому, что конфликты, ранее разрешавшиеся в рамках судебной процедуры (прежде всего между органами власти субъекта РФ и органами местного самоуправления), будут переходить в латентную форму, что не будет способствовать эффективности разрешения соответствующих споров.

Различия в способах осуществления власти органами, относящимися к различным ветвям государственной власти, не должны нарушать единства публичной власти. И конституционные (уставные) советы субъектов РФ, проверяя акты на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, в числе прочих задач обязаны обеспечить такое единство.

На первый взгляд, место конституционных (уставных) советов в системе публичной власти субъекта РФ определено федеральным законодателем фразой о том, что они действуют при представительных (законодательных) органах власти субъектов РФ¹. Из этой нормы можно предположить, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ являются частью законодательной ветви власти. Однако так ли это на самом деле?

Правовая конструкция «действуют при» встречается в федеральных актах не так часто, но анализ ее употребления позволяет сделать определенные выводы. Так в ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О третейских судах в Российской Фе-

¹ Часть 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

дерации»¹ указано, что постоянно действующие третейские суды образуются и действуют при торговых палатах, при общественных объединениях предпринимателей и потребителей, при иных организациях и не могут создаваться при органах публичной власти. Дальнейший анализ Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» (в частности, его ст. 18) позволяет заключить, что третейские суды, будучи созданными при соответствующей организации осуществляют свою детальность независимо от нее (действуют «независимо и беспристрастно»).

По нашему мнению, правовая конструкция «действуют при» носит ориентирующий характер, но не раскрывает статусных признаков конституционных (уставных) советов субъектов РФ, а потому порождает два возможных вектора их развития.

Первая модель – конституционный (уставный) совет субъекта РФ является составной частью законодательной ветви власти (но не парламента субъекта РФ), полностью формируемой законодательным (представительным) органом и финансируемым за его счет. При этом правовой формой такого конституционного (уставного) совета субъекта РФ скорее всего станет «государственное казенное учреждение», что помешает ему войти в число государственных органов, тем более в число органов государственной *власти* субъекта РФ, но позволит создавать такие советы наиболее легко (в том числе без внесения изменений в конституцию (устав) субъекта РФ). Еще одной вероятной формой реализации первой модели является фактически общественный совет (пусть и специализированный) при парламенте². Такие советы могут стать хорошей экспертной площадкой для обсуждения проектов законов субъекта федерации и мониторинга регионального законодательства, но никогда не смогут претендовать на роль эффективного института правовой охраны Основного закона субъекта РФ и на статус контрольного или надзорного органа власти.

¹ Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

² Зырянов И.А. К реформе законодательства и органов конституционного надзора - конституционных и уставных советов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 5 (154). С. 39.

Создание подобных экспертных органов было возможно и до принятия Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». Убеждены, что назначением названного закона было создать условия для учреждения нового органа власти, а не просто экспертной организации при законодательном органе, которые в некоторых субъектах РФ существуют уже многие годы¹ и к формату которых, по мнению К.М. Худолея, они тяготеют². Как справедливо отмечают В.А. Кряжков и М.А. Митюков «было бы неправильно ориентировать субъекты РФ на создание конституционных (уставных) советов как неких экспертно-консультативных органов, функционирующих на общественных началах»³.

Вторая модель – создание конституционного (уставного) совета субъекта РФ как отдельного государственного органа. При этом законодательство допускает два варианта создания такого государственного органа: 1) создать конституционный (уставный) совет как орган государственной власти субъекта РФ (путем внесения изменений в конституцию (устав) субъекта РФ); 2) создать конституционный (уставный) совет просто как государственный орган субъекта РФ, не обладающий властными полномочиями (путем принятия закона субъекта федерации, в том числе без внесения соответствующих поправок в Основной закон субъекта РФ)⁴.

¹ Например, в Свердловской области с 1996 года функционирует Уральский институт регионального законодательства, основными задачами которого являются разработка и доработка проектов законов Свердловской области и иных нормативных правовых актов Свердловской области, правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов, анализ федерального и областного законодательства, систематизация областного законодательства. При этом составной частью Уральского института регионального законодательства является Экспертный совет, объединяющий ведущих специалистов в области права, возглавляемый М.С. Саликовым, заведующим кафедрой конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева // Официальный сайт Уральского института регионального законодательства. URL: <http://www.uirz.ru> (дата обращения 24.07.2024).

² Худолей К.М. Какая судьба ждет конституционные (уставные) советы? // *Ex Jure*. 2023. № 2. С. 71.

³ Кряжков В.А., Митюков М.А. История суда и правосудия в России. Указ. соч. С. 606-607.

⁴ Соответствующую дифференциацию предполагают положения ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Но тогда возникает закономерный вопрос: как расценивать правовую конструкцию «действующий при законодательном (представительном) органе»? Соглашаясь с мнением О.В. Брежнева, считаем, что речь идет в первую очередь об организационно-техническом обеспечении детальности советов и «нацеливании» на проверку актов парламента субъекта¹, но не о подчинённости советов законодательным органам власти субъектов РФ.

Как уже было изложено выше, значимыми причинами упразднения конституционных (уставных) судов в субъектах РФ стало прежде всего незначительное количество рассматриваемых дел, а потому неоправданно высокая стоимость рассмотрения каждого судебного дела. Одним из вариантов устранения этой проблемы как раз и является учреждение конституционного (уставного) совета субъекта РФ как государственного органа при парламенте субъекта, когда все административные и организационно-технические функции по обеспечению его деятельности будут возложены на аппарат законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации. Такой подход тем более оправдан, если конституционный (уставный) совет субъекта РФ будет функционировать *ad hoc* (то есть не постоянно, а только для проверки актов или разрешения иных вопросов, поступивших к нему). При работе конституционного (уставного) совета субъекта РФ *ad hoc* содержание собственного аппарата становится явно избыточным.

Нужно признать, что возложение функций по обеспечению технической деятельности одного государственного органа на аппарат другого государственного органа является нетипичным для отечественной публичной власти, хоть и не запрещается. Здесь уместно воспользоваться аналогией с Федеральным законом «О Государственном Совете РФ», согласно ч. 3 ст. 12 которого

¹ Брежнев О.В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 4 (149). С. 24.

«организационное обеспечение деятельности Государственного Совета осуществляет Администрация Президента РФ»¹.

По нашему мнению, в Федеральном конституционном законе от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» содержится указание именно на уровень функционирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ и одновременно на сферу их компетенции, в которую должны входить в первую очередь законы субъекта РФ как акты высшей юридической силы, издаваемые исключительно парламентом субъекта РФ. Без соответствующей оговорки о функционировании советов при законодательных органах в Федеральном конституционном законе от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», а также в условиях отсутствия конституционных (уставных) советов субъектов РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», вести речь о какой-либо компетенции конституционных (уставных) советов в отношении высшего законодательного органа власти субъекта РФ было бы проблематично.

При этом и в первой, и во второй модели конституционный (уставный) совет субъекта РФ не является составной частью законодательного (представительного) органа власти, поскольку это бы противоречило природе регионального парламента, в том числе порядку его формирования, его компетенции и также принципу «никто не может быть судьей в собственном деле». Кроме того, глава 2 и иные положения Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» такого вхождения также не предполагают. Это, в свою очередь, в сочетании с идеей независимости конституционных (уставных) советов субъектов РФ и их активной роли в обеспечении системы сдержек и противовесов означает, что советы должны являться самостоятельными органами и в идеальном варианте создаваться в качестве отдельных юридических лиц.

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

Мы признаем существование в юридической науке альтернативных точек зрения, в частности отказывающихся конституционным (уставным) советам в статусе не только органов государственной власти, но и даже - государственных органов¹. Однако, по нашему глубокому убеждению, создание конституционных (уставных) советов в субъектах РФ без статуса государственного органа не обеспечит достижения цели их деятельности – обеспечение верховенства конституции (устава) субъекта РФ, а также не будет способствовать укреплению федерализма в России, а потому первая из приведенных моделей видится бесперспективной.

В то же время Конституционный совет Республики Адыгея создан именно по этой модели. В частности, в Законе о Конституционном совете Республики Адыгея он даже не именуется органом. Фактически он является общественным советом при парламенте субъекта РФ, состоящим из экспертов, созываемых исключительно при обсуждении конституционных поправок, а потому не может и не должен рассматриваться в качестве государственного органа. Аналогичная «судьба» скорее всего ожидает и Уставный совет Ненецкого автономного округа.

Другие же три субъекта РФ, учредившие свои конституционные советы (республики Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия)), создали их в качестве государственных органов, но органов, не наделенных властными полномочиями². Иными словами, конституционные советы созданы просто как государственные органы, но без статуса органов государственной власти, что не могло не сказаться на их компетенции (о чем более подробно будет изложено в параграфе 2.4) и, соответственно, на их месте в системе органов власти субъектов РФ.

¹Галиев Р.С., Новикова М.С. Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3 (43). С. 45.

² Если не считать властными полномочиями: право законодательной инициативы Конституционного совета Республики Башкортостан, ежегодные доклады о состоянии конституционного законодательства конституционных советов в республиках Саха (Якутия) и Татарстан, а также не конкретизированного полномочия конституционных советов в республиках Саха (Якутия) и Татарстан осуществлять научно-методическое обеспечение развития конституционного законодательства.

Особенно это заметно при анализе конституционного текста в Республике Саха (Якутия). Так, применительно к характеристике парламента, главы, правительства и иных органов Республики Саха (Якутия) используется формулировка «орган государственной *власти*», а применительно к Конституционному совету – формулировка «государственный орган»¹.

Заметим, что даже при совпадении подходов к созданию конституционного совета как государственного органа республики Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) существенно разошлись в вопросах конструирования соответствующих положений о них. Так, Республика Саха (Якутия) учредила Конституционный совет как «постоянно действующий государственный орган»² и отразила этот его статус в Конституции Республики³. В Законе о Конституционном совете Татарстана он также поименован «постоянно действующим государственным органом»⁴, более того указано, что он является юридическим лицом⁵. В законе Республики Башкортостан совет не именуется государственным органом (хотя это и подразумевается исходя из всей совокупности положений о нем).

Показательно, что только Закон Республики Татарстан избегает формулировки «создается при парламенте». Остальные законы о статусе конституционных советов предусматривают, что советы действуют при парламентах субъектов РФ, но смысл этой формулировки не раскрывается.

Комплексный анализ законов показывает, что подход в республиках Саха (Якутия) и Татарстан, с одной стороны, и подход в республиках Башкортостан и Адыгея – с другой, скорее следует признать прямо противоположными. В первых двух республиках подчеркивается автономность конституционных со-

¹ Часть 2 ст. 54, ч. 1 ст. 68, ч. 1 ст. 78 и ст. 67.1 Конституции Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992 соответственно // Официальный портал правовой информации Якутии. URL:<https://www.sakha.gov.ru/konstitutsiya>.

² Ч. 1 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

³ Причем не только введя новую статью 67.1, но и увязав создание и функционирование Конституционного совета с иными органами власти Республики Саха (Якутия). См.: пункты 4, 12.6, 15 ст. 56, ч. 2 ст. 71.1, п. 10 ст. 72 Конституции Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992.

⁴ Ч.1 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

⁵ Там же ч. 3 ст. 1.

ветов от парламента республики, поскольку прямо указано, что вопросы внутренней деятельности, а также порядок взаимодействия с иными органами власти республик конституционные советы устанавливают самостоятельно, а за организационное обеспечение их деятельности отвечает собственный аппарат конституционного совета¹. Более того, уже в первых положениях Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) подчеркивается, что совет «самостоятельно решает вопросы кадрового, организационного, информационного, финансового и материально-технического обеспечения своей деятельности»².

Значительно менее категоричен в этом вопросе законодатель Республики Башкортостан. С одной стороны, Конституционный совет в своем регламенте самостоятельно определяет вопросы взаимодействия с главой и парламентом республики, с другой стороны, деятельность Совета обеспечивается секретариатом Государственного Собрания (то есть Конституционный совет в Республике Башкортостан своего аппарата не имеет). При этом численность конституционных советников не является фиксированной, а устанавливается Государственным Собранием Республики Башкортостан. Кроме того, Конституционный совет Республики Башкортостан не именуется постоянно действующим органом. Указывается, что его заседания проводятся по мере необходимости³.

Крайнюю зависимость от парламента демонстрирует Конституционный совет Республики Адыгея, созываемый исключительно *ad hoc*. Его деятельность обеспечивается аппаратом парламента. При этом сам совет каждый раз реформируется в связи с переизбранием нового состава Государственного Совета Республики Адыгея⁴.

Полагаем, что создание Конституционного совета в Республике Адыгея без статуса государственного органа, а в республиках Башкортостан, Татарстан

¹ Ст. 9 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и ст. 13 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

² Ч. 4 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

³ Ч. 7 ст. 11, ч. 1 ст. 13, ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 11 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

⁴ Ст. 1, 4 и 5 Закон о Конституционном совете Республики Адыгея.

и Саха (Якутия) – конституционных советов как государственных органов без наделения их властными полномочиями объясняется не только слабостью отечественного федерализма и нежеланием традиционных органов власти субъекта Федерации ограничивать себя дополнительным контрольным институтом, но и неразвитостью юридической доктрины в части существования в субъектах РФ иных ветвей власти помимо законодательной, исполнительной, судебной и прежде всего – независимой контрольной ветви власти.

К сожалению, число научных исследований по вопросу контрольной власти в России незначительно, и в основном они сводятся к изучению контрольной функции тех или иных органов власти¹, в том числе судов².

Анализ контрольной функции различных органов власти позволяет утверждать, что она вполне может реализовываться любым, в том числе несудебным, органом, но, в отличие от судебного органа, юридическая сила актов такого государственного органа будет существенно ограничена принципом разделения властей.

Отсутствие доктринальных разработок относительно места несудебных контрольных органов власти субъекта РФ в системе публичной власти в сочетании с крайней лаконичностью федерального законодателя по вопросу статуса конституционных (уставных) советов ставят перед законодателем субъекта РФ практически неразрешимую задачу по встраиванию последних в систему публичной власти. И как показывает опыт создания конституционных советов в 2021-2023 годах, эту задачу законодатель не решает, ограничиваясь учреждением во многом декоративных органов, не наделенных сколь-нибудь серьезными полномочиями и фактически выведенными за рамки системы публичной власти в субъекте РФ.

¹ Калужный И.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 241 с.; Махов В.Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 241 с.

² Кузнецов М.Ю. Реализация контрольной функции судебной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 167 с.

С учетом изложенного, юридической науке надлежит спроектировать место конституционного (уставного) совета субъекта РФ в системе органов публичной власти в субъекте РФ как особого контрольного органа, предназначенного для правовой охраны Основного закона субъекта РФ.

Во-первых, конституционный (уставный) совет не должен являться ни органом законодательной, ни органом исполнительной власти (это противоречило бы Федеральному закону «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и принципу разделения властей), ни органом судебной власти (это противоречило бы ч. 3 ст. 118 Конституции РФ в ее взаимосвязи с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»).

Конституционный (уставный) совет субъекта РФ, являясь органом правовой охраны, в той или иной мере предназначен для проверки актов на соответствие Основному закону субъекта РФ, а потому, по справедливому замечанию С.Б. Сафиной, должен занимать особое место в системе разделения властей, располагаясь особняком от трех традиционных ветвей власти¹. Здесь также уместно привести суждение С.Э. Несмеяновой, которая применительно к Конституционному Суду РФ отмечала, что он хоть и отнесен формально к судебной ветви власти, существенно отличается от других судебных органов, а потому занимает особое место². Еще более категоричен был В.М. Жуйков, писавший, что «Конституционный Суд РФ не осуществляет правосудие по конкретным гражданским, уголовным и административным делам и не разрешает дела о защите субъективных прав, а занимает особое место в системе власти»³. Аналогичную точку зрения разделяют, в частности, В.А. Ржевский и Н.М. Чепурнова, отказывавшие конституционному контролю в осуществлении правосудия. Не без оснований они утверждают, что «ни Конституция РФ, ни законодательство не содержат характеристики Конституционного Суда РФ как органа пра-

¹ Сафина С.Б. Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению. С. 43.

² Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 147.

³ Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 192.

восудия (которое традиционно понимается как судебное разрешение конкретных споров)»¹. Убеждены, что приведенная аргументация более чем уместна и применима к конституционным (уставным) советам субъектов РФ.

Считаем, что конституционные (уставные) советы должны быть органами государственной власти уровня субъекта РФ по разрешению конституционно-правовых споров в самом широком смысле. Они не обязательно должны входить в систему судов, что не препятствует им руководствоваться общими принципами судебной процессуальной деятельности при разрешении споров. Сложность здесь возникает в том, что именно судам как элементам судебной власти предоставлено право лишать юридической силы законы (акты законодательной власти) и правовые акты органов исполнительной (распорядительной) власти. В какой мере этим правом может быть наделен несудебный орган – вопрос дискуссионный.

С одной стороны, согласно концепции разделения властей и ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации является парламент субъекта РФ. Это значит, что никто не может вмешиваться в его деятельность или подменять собой. Только суду дано право дисквалификации закона, и конституционный (уставный) совет субъекта РФ не может это право присваивать. С другой стороны, как в законотворческом процессе, так и в контроле его результатов участвует большое количество субъектов права, способных оказать серьезное влияние на законодателя. Например, глава субъекта РФ, являющийся руководителем исполнительной власти в субъекте Федерации, обладает не только правом законодательной инициативы, но и правом вето на законы субъектов РФ (то есть существенно воздействует на законодателя, хоть и не может полностью заблокировать деятельность последнего).

¹ Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации. М., 1998. С. 108–109.

Свобода законотворческих полномочий парламента не безгранична, и официальное суждение о «браке» закона может высказать довольно большое число органов власти (например, Президент РФ, прокуратура РФ, Министерство юстиции РФ, соответствующий омбудсмен и др.). Другое дело, что их мнение не является для регионального парламента решающим и может быть им проигнорировано.

Конституционный (уставный) совет субъекта РФ должен стать не просто еще одним государственным органом, оказывающим влияние на правотворчество, а специализированным органом государственной власти, наделенным не только правом консультативного участия в правотворческом процессе, но и правом контроля за соответствием законов и иных нормативных актов конституции (уставу) субъекта РФ. При этом он не может и не должен входить в законодательную, исполнительную или судебную ветви государственной власти, а должен быть отнесен к иным контрольным органам власти, не входящим в три традиционные ветви власти, но участвующим в обеспечении функционирования системы сдержек и противовесов, для чего он должен обладать реальной самостоятельностью и соответствующими полномочиями (о чем более подробно будет изложено в двух последующих параграфах настоящей главы).

2.3. Порядок формирования состава конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации и статус их членов

Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ и статус их членов наряду с остальными элементами конституционно-правового статуса являются одними из ключевых. Здесь вполне уместно вспомнить, что процедура учреждения первого уставного суда в России (в Свердловской области) была временно заблокирована Палатой Представителей Свердловской области (верхней палатой регионального парламента), поскольку согласно поступившему к ней из Областной Думы проекту Закона «Об Уставном Суде Свердловской области» эта палата не обладала никакими полномочиями по

назначению судей. Тогда достичь компромисса между палатами Законодательного Собрания Свердловской области не удалось, и вето Палаты Представителей было преодолено только повторным принятием закона квалифицированным числом голосов депутатов Областной Думы¹.

Еще один исторический пример – юридически учрежденный, но так и не начавший работу Уставный Суд Иркутской области, процесс создания которого как раз и остановился на стадии выдвижения кандидатов в судьи². При этом показательно, что смена главы субъекта РФ зачастую выступала ключевой предпосылкой (можно даже утверждать, что и причиной) не только не создания (как это было в Иркутской области), но и упразднения уставного суда (как это случилось в Челябинской области)³.

Эти исторические вехи в развитии региональной конституционной юстиции как формы правовой охраны Основного закона не могут и не должны игнорироваться, поскольку, как показывает ретроспективный анализ, именно нерешенность вопроса порядка формирования таких органов зачастую является реальной преградой к их созданию.

Здесь важно отметить, что порядку назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ и проблематике их статуса в отечественных исследованиях уделялось значительно меньше внимания, чем самой идее повсеместного учреждения региональной конституционной юстиции, ее полномочиям и юридической силе решений⁴. В то же время порядок формирования состава

¹ Более подробно см.: Казанцев А.О., Савоськин А.В. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 19–22.

² Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 20–28; № 6. С. 20–28.

³ Карасев А.Т., Савоськин А.В. К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области // Проблемы права. 2014. № 2. С. 36–40; Казанцев А.О., Савоськин А.В. В Челябинской области незаконно упразднен Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 48–52.

⁴ В числе работ, особо анализирующих порядок формирования и статус судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, следует выделить: Худолей К.М. О некоторых вопросах назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Пермского университета. 2014. Вып. 4 (26). С. 72–84; Иванова Е.Л. Проблемы зако-

ва органа конституционного контроля, срок полномочий его членов, их правовой статус напрямую влияют, во-первых, на «качественный состав» такого органа, а во-вторых – на его независимость и беспристрастность.

Очевидно, что высказанный выше тезис одинаково применим как к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ, так и к членам создаваемых конституционных (уставных) советов, а потому негативный и позитивный опыт порядка формирования состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ (и прежде всего причины, повлекшие их упразднение) должен быть учтен при моделировании порядка формирования состава конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

В настоящее время федеральным законодателем задан только один «негативный» ориентир по вопросу порядка формирования и статуса членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ – члены таких советов не могут обладать статусом судьи, а значит порядок их назначения (равно как и процедура прекращения полномочий) не может включать деятельность органов судейского сообщества. Иные, даже примерные, «позитивные» ориентиры в федеральном законодательстве применительно к порядку формирования и статусу состава конституционных (уставных) советов субъектов РФ отсутствуют.

С одной стороны, такая правовая неопределённость может существенно усложнить принятие соответствующих законов и затянуть процесс их создания, а с другой – открывает возможности для максимально творческого подхода к решению этого вопроса¹, что, в частности, и продемонстрировал законодатель Республики Саха (Якутия), первым в России решившимся на принятие закона о конституционном совете субъекта РФ. Однако, прежде чем проанализировать уже имеющиеся (или предлагаемые) варианты формирования состава консти-

нодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 48–51; Портнова Е.В. Состав и требования к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Современное право. 2017. № 8. С. 66–70.

¹«Удивительность ситуации достаточно широкой дискреции в выборе собственного пути» метко отметили Н.С. Малютин и С.Л. Сергевин в своей статье Институт региональной конституционной (уставной) юстиции в России: завершение истории? // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2022. № 4. С. 37.

туционных (уставных) советов субъектов РФ и статуса их членов, следует обратиться к общемировому опыту и, конечно, отечественному (преимущественно региональному) опыту назначения членов специализированных органов правовой охраны Основного закона.

Отечественная и зарубежная практика формирования специализированных органов правовой охраны Основного закона демонстрирует три основные модели назначения их членов: 1) непосредственно главой государства (а в субъектах федеративных государств – соответственно главой субъекта) и непосредственно представительным органом (а в субъектах федеративных государств – парламентом субъекта)¹; 2) представительным органом по предложению главы государства (в федерациях соответственно – парламентом субъекта по представлению главы субъекта)²; 3) органами всех ветвей государственной власти³. При этом реальная роль и значение тех или иных органов власти при назначении существенно варьируются.

¹ Например, Конституционный Суд Республики Беларусь состоит из двенадцати судей, шесть из которых назначает Президент, а остальных судей – верхняя палата парламента – Совет Республики (ст. 91 Конституции Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1994. № 9. Ст. 144). Аналогична ситуация с формированием вновь учрежденного Конституционного Суда Казахстана, где четверо судей Конституционного Суда назначаются на должность Президентом, по трое судей Конституционного суда назначаются Сенатом и Мажилисом Парламента Республики Казахстан (ч. 4 ст. 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 05.11.2022 № 153-VII ЗРК «О Конституционном суде Республики Казахстан»). Конституционный Суд Армении состоит из девяти судей, пять из которых назначает Национальное Собрание, четырех судей назначает Президент (п. 1 ст. 83, п. 10 ст. 55 Конституции Республики Армения от 05.07.1995 // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> (дата обращения 24.07.2024).

² Такая модель, когда судьи назначаются парламентом по представлению главы государства, существует не только в России, но и, например, в Азербайджане (ч. 2 ст. 130 Конституции Республики Азербайджан от 12.11.1995 // Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1997. № 1) и в Таджикистане (ч. 1 ст. 8 Конституционного Закона Республики Таджикистан от 26.07.2014 № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Таджикистан. URL: <http://constcourt.tj/ru/hujatho/konstitucionnyj-zakon-respubliki-tadzhikistan-o-sudah-respubliki-tadzhikistan> (дата обращения 24.07.2024).

³ Такая модель представлена, например, в республике Молдова, где по два судьи Конституционного суда назначают парламент Молдовы, Правительство Молдовы и Высший совет магистратуры (ст. 6 Закона Республики Молдова от 13.12.1994 № 317-XIII «О Конституционном суде» // Официальный монитор Республики Молдова. 1995. № 8. Ст. 86). Аналогична ситуация в Украине, где Президент Украины, Верховная Рада Украины и съезд судей Украины назначают по шесть судей Конституционного суда (ст. 13, 14 и 15 Закона Украины от

Наиболее традиционным вариантом формирования штата специализированного органа правовой охраны Основного закона (в том числе и для России) является назначение представительным органом власти¹. Однако применительно к региональным органам судебного конституционного контроля за рубежом часто применяются и выборы населением². В целях объективности отметим, что выборы мировых судей в России также допускаются³, но на практике не применяются ни в одном субъекте РФ, а потому вероятность (да, пожалуй, и целесообразность) применения такого способа формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ видится крайне незначительной.

Анализ порядка формирования упразднённых конституционных (уставных) судов субъектов РФ показал, что традиционной являлась схема назначения судей законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ. Причем необходимость назначения именно законодательным (представительным) органом прямо следовала из п. «з» ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴, а процедура представления кандидатуры именно главой субъекта использовалась субъектами РФ по своему усмотрению (во многом по аналогии с федеральным порядком назначения судей Конституционного Суда РФ). Хотя имелись и исключения. Так, в Калининградской области и Республике Татарстан кандидатуры судей

13.07.2017 № 2136-VIII «О Конституционном Суде Украины» // Голос Украины. 2.08.2017. № 141).

¹ Например: Бурдин Д.А. Современные модели формирования судейского корпуса в зарубежных странах // Право и политика. 2015. № 3 (183). С. 369; Конституционный контроль в зарубежных странах / под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. М., 2015. С. 137.

² Кровельщикова В.В. Статус судей конституционных судов земель Германии // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 25.

³ Ст. 6 Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

мог предлагать сам парламент¹, в Республике Адыгея правом представлять кандидатуры наделялись суды общей юрисдикции², а в республике Башкортостан – сам Конституционный суд³. Однако приведённые исключения не меняли общей тенденции, тем более что альтернативные субъекты своим правом внесения кандидатур судей конституционных (уставных) судов не пользовались.

В 2015 году в процесс назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ были включены органы судейского сообщества⁴ (квалификационные коллегии судей и экзаменационные коллегии судей соответствующих субъектов РФ), которые проверяли необходимую правовую квалификацию кандидатов (при приеме экзамена) и соответствие требований к судьям Закону РФ «О статусе судей в РФ», в известной мере сковывая глав субъектов РФ в подборе кандидатур, а также делая эту процедуру более объективной и публичной.

Однако законодательный механизм отражал лишь «надводную часть айсберга», поскольку реальный механизм отбора начинался гораздо ранее, нежели кандидатура вносилась главой субъекта РФ в квалификационную коллегию судей и в законодательный орган, что, в частности, отражали как законы субъектов РФ, так и акты некоторых глав субъектов РФ⁵. Процедура отбора предполагала зачастую довольно широкий перечень инициаторов выдвижения кандидатур судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ, но в любом случае оставляла решение этого вопроса единолично на усмотрение главы субъекта РФ.

¹ Часть 1 ст. 6 Закона Калининградской области от 02.10.2000. № 247 «Об Уставном суде Калининградской области» // Дмитрия Донского, 1. 2000. № 83; Часть 1 ст. 9 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан.

² Часть 1 ст. 4 и ч. 1 ст. 9 Закона Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 «О Конституционном суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. 1996. № 6.

³ Часть 3 ст. 12 Закона Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном суде Республики Башкортостан // Законы Республики Башкортостан. 1993. Вып. IV.

⁴ Федеральный закон от 06.04.2015 № 69-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵ Например, Указ Губернатора Свердловской области от 26.04.2010 № 326-УГ «О конкурсе по отбору кандидатов на должность судьи Уставного Суда Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 4 (2010). Ст. 491.

По мнению Е.Л. Ивановой, такой подход являлся оптимальным по следующим причинам: «1) предоставление даже группе депутатов законодательного (представительного) органа возможности внесения кандидатур на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ могло привести к возникновению некоторой конкуренции между законодательной и исполнительной властью при назначении судей законодательным (представительным) органом субъекта РФ; 2) в силу установленной федеральным законодательством системы судов в РФ федеральные суды не могут выступать тем элементом в системе разделения властей на уровне субъекта РФ, каким может быть только сам конституционный (уставный) суд субъекта РФ»¹.

По нашему мнению, такой подход является устаревшим и необоснованным. Исключительность полномочий главы субъекта РФ на внесение кандидатур в законодательный орган существенно ограничивает возможности последнего по проведению независимой кадровой политики в отношении органа правовой охраны Основного закона, сводя его роль либо к одобрению, либо к отклонению представленных кандидатур. Кроме того, тот факт, что акты главы субъекта РФ входили в предмет контроля конституционного (уставного) суда субъекта РФ, ставил под сомнение независимость, а значит и беспристрастность судей, назначаемых исключительно по представлению главы субъекта РФ.

Непрозрачность, недостаточная публичность и фрагментарное регулирование процесса выдвижения кандидатур на должности судей, а также большие подразумеваемые полномочия главы субъекта РФ в этом вопросе отмечались юридической наукой, но предлагаемые меры (например, ввести ограниченный перечень отзыва кандидатов на должности судей до их назначения² и некоторые другие) отражали стремление подправить сложившуюся ситуацию, а не разрешить ее кардинально.

¹ Иванова Е.Л. Проблемы законодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 49.

² Например, Иванова Е.Л. Проблемы законодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ. С. 49–50.

Анализ законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ (как реально созданных, так и учрежденных только на бумаге) наглядно демонстрирует перекос в сторону избыточных полномочий главы субъекта РФ при назначении членов органа конституционного контроля. Эта явная диспропорция не должна быть воспроизведена при установлении процедуры назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Однако региональный законодатель упорно продолжает воспроизводить прежнюю модель. Так, конституционные советники и в Республике Саха (Якутия), и в Республике Башкортостан назначаются исключительно по представлению главы субъекта РФ¹, что видится недемократичным. В Республике Адыгея наблюдается паритет парламента и главы республики в назначении конституционных советников (оба назначают равное количество членов Конституционного совета)², что, по мнению Худoley К.М., является оптимальным решением для всех конституционных (уставных) советов субъектов РФ³. Третий вариант назначения конституционных советников предложен в Республике Татарстан, где все три члена Конституционного совета назначаются парламентом, но при этом жестко ограничены лица, уполномоченные выдвигать их кандидатуры: двоих представляет исключительно Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, одного - Глава (Раис) Республики Татарстан⁴.

Субъекты выдвижения кандидатов перечислены в Законе о Конституционном совете Республики Башкортостан (ч. 5 ст. 5) и частично указаны в Законе о Конституционном совете Республики Адыгея (согласно ч. 2 ст. 2 выдвигать кандидатуру конституционного советника для ее рассмотрения в Государственном Совете Республики Адыгея может только группа депутатов численностью не менее одной трети от состава палаты). Законодательство Республики Татарстан об этом вопросе умалчивает.

¹ Часть 3 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан и ч. 2 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) соответственно.

² Часть 1 ст. 7 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея.

³ Худoley К.М. Какая судьба ждет конституционные (уставные) советы? // *Ex Jure*. 2023. № 2. С. 67.

⁴ Ч. 3 ст. 6 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

Относительно подробно процедура выдвижения и отбор кандидатов в конституционные советники (до их внесения в парламент) регламентируется только в законодательстве Республики Саха (Якутия), потому рассмотрим ее подробнее.

Начнем с того, что законодатель Республики Саха (Якутия) почти «дословно» воспроизвел схему назначения членов Конституционного совета по аналогии с судьями упразднённого Конституционного Суда Республики Саха (Якутия). Согласно ч. 2 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) конституционные советники назначаются парламентом Республики по представлению Главы Республики. Вызывает некоторый интерес второе предложение этой же статьи, согласно которому порядок рассмотрения кандидатур на должности конституционных советников устанавливается Регламентом Государственного Собрания Республики Саха (Якутия).

Сугубо теоретически Регламент мог бы раскрывать и порядок отбора кандидатур Главой Республики для внесения в парламент, но это даже с точки зрения концепции разделения властей и назначения регламента как нормативного акта парламента неправильно. Другое дело, если бы правила отбора были установлены законом субъекта, поскольку включение норм о порядке отбора кандидатов главой субъекта (то есть главой исполнительной власти) в регламенте парламента субъекта РФ (его внутреннем акте) выходит за рамки компетенции последнего.

Вместе с тем Регламент Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) в ст. 93.1 не связывая Главу Республики критериями отбора кандидатов в конституционные советники, определяет перечень документов, которые должны быть внесены вместе с представлением на назначение¹. При этом Ре-

¹ Перечень документов включает следующие документы: 1) представление Главы Республики Саха (Якутия); 2) заявление кандидата; 3) справка, содержащая биографические сведения; 4) анкета кандидата; 5) характеристика с места работы кандидата (в случае отсутствия места работы – характеристика с последнего места работы, учебы), отражающая оценку профессиональной деятельности, деловые и нравственные качества кандидата; 6) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера кандидата, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (за исключением кандидатов на должность конституционных советников

гламент запрещает повторно вносить одну и ту же кандидатуру, если предыдущая кандидатура была отклонена парламентом (п. 12 ст. 93.1 Регламента). По нашему мнению, закрепление такой формулировки не только входит в компетенцию Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) как парламента, но и отвечает концепции разделения властей. Эта формулировка тем более актуальна в свете практики повторного представления ранее отклонённых палатой парламента кандидатур на должности судей как Конституционного Суда РФ, так и конституционных (уставных) судов субъектов РФ (такая практика существовала в 90-х годах)¹.

Отметим, что в 2023 в Республике Саха (Якутия) была предпринята попытка реформирования статуса Конституционного совета. В частности, предлагалось расширить число субъектов, обладающих правом представлять кандидатуры советников за счет включения в чих число председателя государственного Собрания и не менее чем 7 депутатов Республики Саха Якутия². Однако данный законопроект не был поддержан.

В целях повышения роли парламента субъекта РФ и обеспечения прозрачности процедуры назначения членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ видится необходимым создать следующий механизм назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Ключевым субъек-

Республики Саха (Якутия), осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе); 7) документ о высшем юридическом образовании или его копия; 8) документ, подтверждающий ученую степень кандидата юридических наук или доктора юридических наук или почетное звание «Заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)» или «Заслуженный юрист Российской Федерации»; 9) письменное согласие на обработку персональных данных. Регламент Государственного Собрания Якутии: утв. Постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17.04.2008 ГС № 17-IV // Официальный сайт Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). URL: <https://iltumen.sakha.gov.ru/reglament-gosudarstvennogo-sobranija-il-tumen-rsja>(дата обращения 24.07.2024).

¹ 25 лет конституционной юстиции на Урале / под ред. В.Ю. Пантелева. Екатеринбург, 2021. С. 57.

² Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) № 8-3 18 мая 2023 года «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона Республики Саха (Якутия) № 587-6 «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Саха (Якутия) «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/05/18/files/Заключение%208.pdf> (дата обращения 24.07.2024).

том в этом механизме и «de jure», и «de facto» должен стать законодательный (представительный) орган власти субъекта как основной выразитель воли населения субъекта РФ. Для этого ему должно быть предоставлено право назначать членов конституционного (уставного) совета по представлению широкого круга органов, должностных лиц и организаций. Субъектами выдвижения кандидатур членов конституционного (уставного) совета должны быть: глава субъекта РФ, депутаты законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ (индивидуально или группа депутатов определенной численности), общественная палата субъекта РФ, представительные органы муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ, юридические, научные и учебные заведения, зарегистрированные на территории соответствующего субъекта РФ, общественные объединения юристов или их отделения (филиалы), действующие на территории соответствующего субъекта РФ. При этом каждый из указанных субъектов должен обладать равным правом на представление соответствующих кандидатур, а функцию по проверке соответствия кандидатов предъявляемым требованиям должен выполнять соответствующий комитет или комиссия регионального парламента.

Как показывает опыт реального назначения не только судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, но и судей Конституционного Суда РФ, крайне важным также является *срок, в течение которого должна быть замечена соответствующая вакансия* (или хотя бы начата процедура отбора кандидатов на соответствующую должность).

Так, общеизвестно, что фактическое не назначение на вакантные должности судей Конституционного Суда РФ послужило своеобразным способом для сокращения его численности по конституционной реформе 2020 года, а в субъектах РФ это приводило порой даже к невозможности регионального органа конституционного контроля осуществлять свою деятельность в связи с отсутствием необходимого числа судей¹.

¹ Такие ситуации возникали в Свердловской области, Тыве и некоторых других субъектах РФ.

Прежнее региональное законодательство традиционно предусматривало месячный срок для открытия вакансии и начала процедуры отбора кандидатов в судьи конституционных (уставных) судов субъектов¹. На практике такой месячный срок не просто создавал сложности для потенциальных кандидатов на должности судей, но в отдельных случаях вообще исключал возможность представления кандидатур.

К сожалению, в Республике Саха (Якутия) при учреждении Конституционного совета была воспроизведена порочная практика обуславливать начало процедуры отбора произвольным решением главы республики, равно как и право последнего определить момент внесения кандидатуры в парламент субъекта РФ. Иными словами, в Республики Саха (Якутия) внесение (или невнесение) кандидатуры конституционного советника в Государственное Собрание зависит от воли Главы Республики, а не от юридического факта открытия вакансии в связи с прекращением полномочий предыдущего конституционного советника. Единственное ограничение для Главы Республики содержит ч. 4 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия), согласно которой он обязан внести кандидатуру конституционного советника в парламент в течение трех месяцев с момента открытия вакансии, если число конституционных советников уменьшится более чем на треть. Согласно ч. 8 ст. 3 этого же закона кворум для осуществления деятельности Конституционного совета составляет две трети от установленной численности конституционных советников Республики Саха (Якутия). Таким образом, обязанность внести кандидатуры конституционных советников возникает для Главы Республики только после того, как Конституционный совет утрачивает возможность осуществлять свою деятельность и принимать решения.

Гораздо более прогрессивным оказался законодатель Республики Башкортостан, установив фиксированный тридцатидневный срок для внесения кан-

¹ Исключения встречались, но редко. Например, 2 месяца было установлено в республике Башкортостан, 7 месяцев в Иркутской области. Часть 5 ст. 12 Закона Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном суде Республики Башкортостан»; Ч. 7 ст. 14 Закона Иркутской области от 28.11.2014 № 135-ОЗ «Об Уставном Суде Иркутской области» // Областная. 2014. 3 дек. № 136.

дидатур в парламент: либо 30 дней до даты истечения срока полномочий конституционного советника, либо 30 дней с момента досрочного открытия вакансии конституционного советника (ч. 4 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан).

Совсем по иному пути пошли в Республике Адыгея, где решение о начале формирования нового состава Конституционного совета принимается на первом заседании вновь избранного Государственного Собрания Республики Адыгея (ч. 6 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея). В то же время срок для выдвижения кандидатур парламенту или главе республики нормативно не установлен. Также не ясно, в каком порядке происходит дополнительное назначение советников в случае досрочного прекращения их полномочий (основания которого, кстати, не называются). Насколько может затянуться формирование нового состава Конституционного совета Республики Адыгея – вопрос открытый. Однако важно заметить, что полномочия прежнего Конституционного совета прекращаются вместе с полномочиями Государственного Собрания прежнего созыва.

Закон о Конституционном совете Республики Татарстана вообще не упоминает сроков замещения вакансий советников, что видится неверным.

По нашему мнению, возможные проблемы с «запаздыванием» формирования состава конституционных (уставных) советов субъектов РФ удастся снять, если будут установлены разумные и отдельные сроки как для внесения кандидатур членов конституционного (уставного) совета в региональный парламент, так и для последующего принятия решения по ним, а глава субъекта РФ окажется лишь одним из субъектов, уполномоченных на внесение таких кандидатур, наравне с другими уполномоченными органами, организациями и должностными лицами. При этом срок для внесения кандидатур в региональный парламент должен быть достаточным для надлежащего оповещения и подбора кандидатов и составлять не менее трех месяцев, тогда как срок принятия решения по кандидатурам может и должен быть по возможности коротким (например, один месяц).

При этом в целях обеспечения кворума при принятии решений срок внесения кандидатур членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ должен отсчитываться не с даты опубликования главой субъекта РФ объявления об открытии вакансии, а с даты прекращения полномочий члена конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Это позволит избежать ситуаций, неоднократно возникавших за недолгую историю региональной конституционной юстиции, когда происходило уменьшение численности коллегии судей, а процедура отбора на вакантные места попросту не запускалась (о чем уже писалось выше).

Принимая во внимание, что конституционные (уставные) советы лишь учреждаются, актуальным видится установление не только срока для внесения кандидатуры в связи с открытием вакансии, но специального срока для выдвижения кандидатур при создании Совета. С учетом новизны органа и неотработанности процедуры предлагается такой срок установить в пределах шести месяцев, и оптимальным видится его фиксация путем указания конкретной даты завершения подачи представлений в законодательный (представительный) орган в заключительных положениях закона субъекта РФ о конституционном (уставном) совете¹.

Еще один важный вопрос – это вопрос избрания председателя и заместителя председателя (а иногда и иных должностных лиц) конституционного (уставного) совета субъекта РФ из своего состава или назначения их «сверху». Показательно, что Конституционный Суд РФ изначально самостоятельно избирал своего председателя, заместителя председателя и судью-секретаря, а с 2009 года это полномочие перешло к Совету Федерации РФ и реализуется исключительно по представлению Президента РФ². Вслед за Конституционным Судом

¹ Именно по такому пути, например, пошел законодатель Республики Башкортостан, установив в ст. 14 «Переходные положения» Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан не только конкретные даты для внесения кандидатур членов Конституционного совета в Государственное Собрание Республики, но даже дату начала полномочий конституционных советников с 1 января 2023 года.

² Федеральный конституционный закон от 02.06.2009 № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2754.

РФ и многие конституционные (уставные) суды субъектов РФ перешли на эту модель, лишившись права избрания председателя (его заместителя) из своего состава. Так, например, ч. 1 ст. 4 Закона Челябинской области от 09.11.2011 № 220-ЗО «Об Уставном суде Челябинской области» изначально предусматривала, что «Председатель суда назначается Законодательным Собранием области по представлению Губернатора области из числа судей Уставного суда». Более демократичный подход применялся в Республике Татарстан, где «Председатель Конституционного суда Республики Татарстан назначался Государственным Советом Республики Татарстан *по предложению судей Конституционного суда Республики Татарстан*»¹. Имелись, правда, и примеры избрания председателя и заместителя председателя судьями самого конституционного (уставного) суда (например, такой порядок просуществовал в Свердловской области вплоть до упразднения Уставного Суда)².

Решение обозначенного выше вопроса оказалось разным в конституционных советах республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия). Так, кандидатуры председателя Конституционного совета Республики Саха (Якутия), его заместителей и секретаря-советника представляются Главой Республики Саха (Якутия) и назначаются парламентом республики, а не избираются коллегией конституционных советников самостоятельно³. Аналогично происходит назначение председателя, заместителя председателя и секретаря Конституционного совета Республики Башкортостан⁴. Председателя Конституционного совета Татарстана назначает парламент, по представлению Главы (Раиса) Республики⁵. Председатель Конституционного совета Республики Адыгея, его

¹Часть 1 ст. 4 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХІІ «О Конституционном суде Республики Татарстан».

² Часть 1 ст. 31 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области».

³Часть 2 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

⁴ Ч. 4 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

⁵Ч.5 ст. 63 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан. И заметим, это чуть менее демократично нежели процедура назначения председателя Конституционного Суда Республики Татарстан.

заместитель и секретарь совета избираются Конституционным советом из своего состава.

Такой, безусловно, прогрессивный подход, избранный в Республике Адыгея, скорее всего объясняется не столько уровнем правовой культуры и стремлением к реализации демократических ценностей, сколько крайней слабостью самого Конституционного совета Республики Адыгея, работой членов совета на непостоянной (освобожденной) основе и отсутствием у всех конституционных советников (включая председателя) статуса лиц, замещающих государственные должности. Однако повторимся, избрание руководства конституционного (уставного) совета субъекта РФ из своего состава, очевидно, является наиболее демократичным и прогрессивным.

Отдельным вопросом является оптимальное количество членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Как справедливо отмечала Е.В. Портнова, «число судей в органах конституционного контроля субъектов Федерации невелико»¹. Эту же позицию высказывает и Ж.И. Овсепян, писавшая, что «конституционные и уставные суды субъектов Федерации выступают более узкими коллегиями судей по сравнению с Конституционным Судом РФ»². К этому можно добавить, что на завершающем этапе существования региональной конституционной юстиции дела вообще рассматривались при кворуме 2 судьи³. Конституционный Суд РФ также демонстрирует тенденцию на сокращение количества членов, и речь не только о конституционной реформе 2020 года, уменьшившей его состав до 11 судей, но и о фактическом уменьшении количества судей до 10 в 2022 году⁴.

¹ Портнова Е.В. Указ. соч. С. 68.

² Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. 1990–2000 гг. М., 2001. С. 216.

³ Например: Закон Свердловской области от 29.06.2021 № 76-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Областного закона "Об Уставном Суде Свердловской области"» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>

⁴ Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Judges/Pages/default.aspx> (дата обращения 05.10.2022).

Если обратиться к опыту органов региональной конституционной юстиции, то коллегии судей обычно составляли 5 человек (Чеченская Республика, Республика Коми, Республики Марий Эл, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Санкт-Петербург, Республика Северная Осетия (Алания), Свердловская область¹). Случаи установления большего числа судей (9 в Республике Адыгея до 2000 года, 7 в Республике Саха (Якутия) и 6 в Республике Татарстан) или меньшего числа судей (3 судьи в Калининградской области после 2015 года, республиках Карелия и Тыва после 2013 года и Республике Адыгея после 2000 года) скорее являлись исключением из общего правила. При этом численность в три судьи зачастую порождала серьезные проблемы для функционирования органа конституционной юстиции, так как даже временная неспособность одного из судей осуществлять свои полномочия или его выбытие из состава суда ставили под вопрос допустимость принятия решений таким судом и фактически нивелировали коллегиальность в обсуждении и принятии итоговых решений.

На наш взгляд, состав конституционного (уставного) совета субъекта РФ не должен быть избыточным, поскольку в отличие от парламента предполагает от каждого члена не столько согласие или несогласие с принимаемым решением, сколько активную роль по выработке, обоснованию и написанию решения, что очень сложно эффективно реализовать в больших коллективах. Кроме того, для отдельных регионов страны остро встанет проблема достаточного числа лиц, обладающих необходимой для конституционного нормоконтроля квалификацией и мировоззрением.

В то же время число членов конституционного (уставного) совета должно быть достаточным для объективного и всестороннего рассмотрения вопросов, и с учетом практического опыта работы диссертанта в Уставном Суде Санкт-Петербурга предлагается установить численность членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ от 5 до 10 человек. При этом будет ли число

¹ Свердловская область сократила число судей с 5 до 3 только в период упразднения суда, в связи с выходом судей в отставку и невозможностью восполнить вакансии.

членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ четным или нечетным, значения не имеет, так как на практике далеко не всегда установленная численность органа совпадает с численностью коллегии, принимающей решения от имени этого органа.

Существующая практика создания конституционных (уставных) советов в субъектах РФ сегодня демонстрирует совершенно разные подходы по этому вопросу. Так, в республиках Адыгея, Татарстан и Саха (Якутия) традиционно установлена фиксированная численность конституционных советников – 14¹, 3² и 9 человек³ соответственно. В Республике Башкортостан установлена «плавающая» численность членов Конституционного совета от 3 до 5 человек, при этом решение о количестве советников принимается по представлению главы Республики Башкортостан Государственным Собранием Республики⁴.

Еще один немаловажный вопрос – срок полномочий членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Применительно к судьям конституционной юстиции этот вопрос решался крайне противоречиво. Так, первоначальный срок полномочий судей Конституционного Суда РФ составлял 12 лет. Затем он был увеличен до 15 лет. А чуть позже судьи Конституционного Суда РФ стали назначаться без ограничения срока до достижения ими предельного возраста пребывания в должности судьи. Как следует из пояснительных записок к соответствующим законопроектам, увеличение срока полномочий судьи Конституционного Суда РФ было обусловлено сложностью и спецификой деятельности судьи Конституционного Суда РФ, в силу которых «судье требуется определенное время, пока он не начнет работать с полной отдачей»⁵.

¹ Часть 1 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея.

² Часть 1 ст. 6 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

³ Часть 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

⁴ Части 1 и 2 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

⁵ Федеральный конституционный закон от 08.02.2001 № 1-ФКЗ «О внесении изменений и дополнения в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 607; Федеральный конституционный закон от 05.04.2005 № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1273.

Думается, что приведённая аргументация вполне была применима и к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ, однако на практике такой подход применялся не везде. Так, бессрочно (до достижения предельного возраста) назначались судьи конституционных судов только в пяти республиках: Кабардино-Балкария, Дагестан, Чечня, Коми, Карелия. В остальных субъектах РФ¹ устанавливался ограниченный срок полномочий судей (15 лет – в Республике Саха (Якутия); 12 лет – в Республике Марий Эл, Республике Адыгея, Калининградской области, Республике Башкортостан, Челябинской области и Республике Бурятия до 2006 года, в Свердловской области до 2010 года; 10 лет – в республиках Ингушетия, Татарстан и Тыва до 2010; 6 лет – в Республике Тыва; Санкт-Петербурге и Свердловской области после 2010 года; 5 лет – в Республике Северная Осетия). При этом наблюдалась устойчивая тенденция сокращения срока полномочий судей², хотя запрет на повторное избрание и не устанавливался³.

Срок полномочий членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ является важной гарантией независимости и эффективного осуществления ими своей деятельности. Слишком маленький срок их полномочий не позволит им не только полноценно и с максимальной эффективностью работать, но и повлечет избыточную зависимость от назначающего органа. В то же время пожизненное назначение в условиях стремительно меняющегося мира видится явно устаревшей моделью формирования любых органов публичной власти. Аналогичного взгляда мы придерживаемся относительно возможности повторно переизбирать членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

¹ Из числа тех, кто реально учредил эти органы, а не только принял законодательство о них.

² Исключения имели место в Санкт-Петербурге, где срок полномочий с 5 лет был увеличен до 6, и Республике Кабардино-Балкария, где срок 10 лет был заменен пожизненным назначением. См.: Закон Санкт-Петербурга от 27.05.2005 № 250-24 «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга "Об Уставном суде Санкт-Петербурга"»; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 05.07.2005 № 42-РЗ «О внесении изменений в Закон Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики"».

³ Исключение существовало только в Калининградской области, где судьи были ограничены двумя сроками.

По нашему мнению, при наличии достаточно большого срока полномочий возможность повторного переизбрания должна быть запрещена.

Представляется, что оптимальный срок полномочий члена конституционного (уставного) совета субъекта РФ должен быть большим, нежели срок полномочий органа, его формирующего. Аналогичную точку зрения высказывает и К.М. Худoley, когда пишет, что срок полномочий советников должен быть большим, нежели срок полномочий депутатов¹. Это позволит избежать зависимости от парламента при изменении политических предпочтений избирателей и обеспечить большую независимость конституционным (уставным) советам субъектов РФ. Считаем, что такой срок может быть равным 8–12 годам, исходя из традиций, сложившихся в конкретном субъекте РФ.

Увы, но и в вопросе о длительности полномочий членов конституционных (уставных) советов практика субъектов РФ, их учредивших, оказалась далека от предлагаемой теоретической модели. Так, в республике Башкортостан и Татарстан срок полномочий конституционных советников составляет всего 5 лет² и ограничен не более чем двумя сроками, в Республике Саха (Якутия) – 10 лет с неограниченным правом переназначения³, в Республике Адыгея – на срок полномочий депутатов созыва Государственного Совета Республики Адыгея (то есть 5 лет).

Очевидно, что законодатель Республики Саха (Якутия) оказался более прогрессивным в вопросе о длительности полномочий члена регионального органа правовой охраны конституции, но в то же время заложил потенциальную возможность сохранить персональный состав своего конституционного совета на избыточно длинный срок (20 и даже более лет), что видится нежелательным в свете стремительно развивающихся общественных отношений и принципа демократизма публичного управления. В то же время законодатели остальных трех республик установили крайне малый срок полномочий конституционных

¹ Худoley К.М. Какая судьба ждет конституционные (уставные) советы? С. 68.

² Ч. 1 ст. 7 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан и ч.3 ст. 8 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан (соответственно).

³ Ч. 2 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

советников, а в Республике Башкортостан, кроме того, использовали морально устаревшую конструкцию о запрете назначения советников более чем на два срока *подряд*¹.

К вопросу о сроке полномочий близко примыкает и вопрос об основаниях и порядке досрочного прекращения полномочий членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Напомним, что последние не являются судьями, а значит, соответствующие нормы должны быть включены в конституцию (устав) или в закон субъекта РФ.

Например, законодатель Республики Саха (Якутия) установил следующие универсальные основания досрочного прекращения полномочий конституционного советника: нарушение порядка его назначения на должность; личное письменное заявление об отставке; утрата гражданства РФ, приобретение гражданства (подданства) иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; вступление в силу обвинительного приговора суда; смерть, признание недееспособным, безвестно отсутствующим, умершим; неспособность по состоянию здоровья или иным уважительным причинам не менее десяти месяцев подряд исполнять свои обязанности, а для председателя, его заместителей и секретаря-советника – занятие деятельностью или совершение действий, не совместимых с должностью. При этом порядок прекращения полномочий конституционных советников Республики Саха (Якутия) (по большинству оснований) предусмотрен регламентом парламента республики и лишь по формальным основаниям – должен быть установлен Регламентом самого Конституционного совета². Из анализа Регламента Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) следует, что решение о досрочном прекращении полномочий конституционного советника принимается большинством голосов от установ-

¹Напомним, что поправки 2020 года в Конституцию РФ изменили соответствующее ограничение по повторному избранию Президента РФ, исключив слово «подряд».

² Однако в настоящий момент Регламент Конституционного Совета Республики Саха (Якутия), (утв. Решением Конституционного Совета Республики Саха (Якутия) от 28.10.2021 РКС-1) таких положений не содержит.

ленного числа депутатов, однако не указан субъект, уполномоченный инициировать рассмотрение этого вопроса. Скорее всего, на практике такими субъектами окажутся глава республики, председатель Конституционного совета или прокурор.

В Республике Башкортостан основаниями прекращения полномочий конституционного советника названы: смерть; отставка; несоблюдение ограничений, связанных замещением государственной должности, в том числе по вопросам противодействия коррупции; признание умершим, безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченно дееспособным; привлечение к уголовной ответственности по решению суда; нарушение ценза гражданства и проживания за рубежом; неспособность по состоянию здоровья исполнять свои полномочия более 4 месяцев. При этом решение вопроса о досрочном прекращении полномочий конституционного советника Республики Башкортостан не зависит от самого Конституционного совета, а принимается Государственным Собранием республики исключительно по представлению Главы республики¹.

Полномочия члена Конституционного совета Республики Татарстан прекращаются по основаниям, предусмотренным для прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности Республики Татарстан. К таким основаниям отнесены: истечение срока полномочий; отставка по собственному желанию; смерть; признание недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявлением умершим решением суда; вступление в силу обвинительного приговора суда; прекращение гражданства РФ или наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; упразднение государственного органа или соответствующей государственной должности

¹ Ст. 10 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

Республики Татарстан; нарушение антикоррупционных ограничений; иные случаи, предусмотренными законодательством¹.

В Законе о Конституционном совете Республики Адыгея ни основания досрочного прекращения полномочий конституционных советников, ни порядок прекращения их полномочий не устанавливаются.

Нельзя сказать, что установленный в республиках Саха (Якутия), Татарстан и Башкортостан порядок прекращения полномочий конституционных советников является недемократичным. Он включает исчерпывающий перечень традиционных оснований и не содержит оснований оценочного характера, а решение о досрочном прекращении принимаются теми же органами власти, что и назначали конституционных советников, что также видится вполне логичным.

Еще один вопрос, который предстоит решить законодателю субъекта РФ, – это требования, которым должны отвечать кандидаты в члены конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Мы разделяем позицию тех учёных, которые предъявляют повышенные требования к уровню квалификации конституционных советников². Применительно к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ этот вопрос остро не стоял, так как соответствующие требования были установлены Законом РФ «О статусе судей РФ». Законодатель субъекта РФ был наделен правом устанавливать дополнительные критерии для отбора, но субъекты РФ зачастую этим правом не пользовались. В настоящее время ситуация принципиально иная.

Члены конституционных (уставных) советов субъектов РФ не являются судьями, а значит требования к ним должны полностью устанавливаться законом субъекта РФ исходя из их предназначения как квалифицированных участников достаточно специфического правового процесса правовой охраны Основного закона. Но вправе ли субъекты РФ такие требования устанавливать?

¹Ст. 6 Закона Республики Татарстан от 4.03.2006 № 16-ЗРТ «О государственных должностях Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 3 (I часть). Ст. 1370.

²См., например, Гошуляк В.В., Портнова Е.В. Конституционная юстиция в субъектах РФ: что взамен?// Наука. Общество. Государство. 2023. Т. 11. № 2 (42). С. 48.

Если обратиться к опыту Республики Саха (Якутия), то для кандидатов в конституционные советники установлены следующие требования: 1) сорокалетний возраст; 2) наличие высшего юридического образования¹; 3) признанная высокая квалификация в области права²; 4) наличие стажа работы по юридической профессии не менее десяти лет³; 5) проживание на территории Республики Якутия; 6) отсутствие судимости, в том числе в прошлом. Остальные требования являются традиционными для лиц, замещающих государственные должности, и связаны с отсутствием гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Примерно такой же подход избрали в Республике Татарстан, установив следующие требования к кандидатам: 1) тридцатипятилетний возраст; 2) наличие высшего юридического образования по специальности "Юриспруденция"; 3) стаж работы в области юриспруденции не менее 10 лет; 4) отсутствие судимости (в том числе в прошлом)⁴.

Законодатель Республики Башкортостан пошел иным путем, он установил дифференцированные подходы к кандидатам на должности председателя, заместителя председателя, секретаря и «простого» члена Конституционного Совета Республики Башкортостан. Дифференциация установлена применительно к возрасту и к юридическому стажу. Так, для председателя Конституционного Совета Республики Башкортостан минимальной возраст составляет 35 лет, а стаж по юридической профессии – 10 лет; для заместителя председателя и для секретаря Конституционного Совета минимальной возраст – 30 лет, а стаж по

¹ Причем в точности как и для всех судей в РФ: либо освоение программы специалитета по юриспруденции, либо программ магистратуры и бакалавриата, при условии, что обе эти программы по юриспруденции.

² При этом закон конкретизирует это понятие, фактически сводя его к одному из четырех состояний (достижений): наличие ученой степени кандидата юридических наук или доктора юридических наук, получение почетного звания «Заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)» или «Заслуженный юрист Российской Федерации».

³ Заметим, это требование выше, чем для судей общей юрисдикции, но ниже, чем для судей Конституционного Суда РФ.

⁴Ст. 7 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

юридической профессии – 7 лет; для иного (обычного) члена Конституционного Совета минимальный возраст составляет 30 лет, а стаж по юридической профессии – 5 лет. При этом все конституционные советники в Республике Башкортостан должны быть дееспособными гражданами РФ (и не иметь иностранного гражданства или права проживания за рубежом), иметь не просто высшее юридическое образование, а обладать ученой степенью в области права (кандидата или доктора юридических наук) и не иметь судимости¹.

В Республике Адыгея требования к конституционным советником также предусмотрены, но в сравнении с установленными в республиках Саха (Якутия), Татарстан и Башкортостан они наиболее лояльны: наличие высшего образования (любого); опыт работы в области государственного, муниципального управления, юриспруденции, финансов, экономики, социальной сферы (без указания срока); знание законодательства РФ и Республики Адыгея (однако не ясно, кто определяет соответствие этому критерию, поскольку процедура сдачи экзамена или иного конкурсного отбора на должность конституционного советника Республики Адыгея не предусмотрена)².

Признавая здравый подход законодателей, установивших требования к кандидатам в конституционные советники, не можем не отметить его смелости (даже в Республике Адыгея), ибо их позиция крайне уязвима.

Согласно ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно. Очевидно, что вхождение в состав конституционного (уставного) совета субъекта РФ – это форма реализации указанного конституционного права, а значит ограничено это право может быть только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Такого федерального закона нет. Поэтому строго формально – указанные требования могут выступать лишь критериями отбора кандидатов, но не препятствием к замещению должности, а существующие на текущий момент законы о конституционных советах в части установления требований к кандидатам на должно-

¹ Ст. 6 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

² Ч. 4 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея.

сти конституционных советников выходят за рамки допустимого регулирования. Думается, что гораздо более верным было бы установить требование о сдаче квалификационного экзамена на должность конституционного советника, поскольку такое требование более отвечало бы принципу равного доступа к управлению государством и способствовало бы более объективному отбору на должности членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ¹.

Что касается непосредственно правового статуса членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ, то он напрямую будет зависеть от той модели, которую изберет законодатель. Однозначно известно только то, что они не могут быть судьями. Даже вопрос о совмещении должностей в конституционном (уставном) совете субъекта РФ и ином государственном органе теоретически открыт. Прямой запрет есть только на совмещение государственных должностей с должностью депутата законодательного органа власти субъекта РФ и с должностью главы субъекта РФ².

Гипотетически возможны следующие варианты организации правового статуса членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

Во-первых, члены конституционного (уставного) совета субъекта РФ могут являться лицами, замещающими государственные должности субъекта РФ (в порядке ч. 1 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). В этом случае они могут осуществлять свои полномочия как на постоянной (профессиональной), так и на непостоянной (освобожденной) основе. В том числе допустима ситуация, когда часть коллегии конституционного (уставного) совета будет работать на постоянной основе, а часть – без отрыва от своей основной деятельности.

Именно по первому пути пошли в республиках Башкортостан и Татарстан, установив, что все конституционные советники замещают государствен-

¹ Подробнее см. Курятников, В.В. Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ: проблемы и решения / В.В. Курятников, А.В. Савоськин // *Lex Russica (Русский закон)*. 2023. Т. 76. № 4 (197). С. 94-105.

² Ч. 2 ст. 19 и ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» соответственно.

ные должности республики и работают на постоянной (освобожденной) основе¹.

Во-вторых, члены конституционного (уставного) совета субъекта РФ могут являться государственными гражданскими служащими. В этом случае одного из них – председателя – надлежит наделить статусом лица, замещающего государственную должность субъекта РФ (в противном случае останется неясным, кто будет выступать в качестве представителя нанимателя). Такой вариант статуса членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ видится бесперспективным, поскольку существенно ограничивает правовое положение его членов, делая их избыточно зависимыми от руководителя органа власти и лишая их возможности работать на непостоянной (освобожденной) основе.

В-третьих, все члены конституционного (уставного) совета субъекта РФ могут работать на общественных началах, как это, например, реализовано в Республике Адыгея².

По нашему мнению, с учетом контрольной функции конституционных (уставных) советов субъектов РФ и значимости их полномочий по охране Основного закона, оптимальным является первая модель, когда все члены конституционных (уставных) советов субъектов РФ являются лицами, замещающими государственные должности субъекта РФ, при этом число советников, работающих на постоянной (профессиональной) основе, – минимально (например, только председатель и один заместитель). Ранее, рассуждая о месте конституционных (уставных) советов РФ в системе публичной власти, мы высказывали предложение о необходимости организации их работы по принципу *ad hoc*, а потому считаем нецелесообразным перегружать коллегиями лицами, работающими на постоянной (профессиональной) основе. Кроме того, по верному замечанию Е.В. Гиренко, «сочетание профессиональных и общественных начал в работе конституционного (уставного) совета позволяет не только сэкономить средства на содержание этого органа, но и привлечь более широкий круг уче-

¹ Ч. 1 ст. 8 Закона Конституционном совете Республики Башкортостан и ч. 1 ст. 8 Закона Конституционном совете Республики Татарстан соответственно.

² Ч. 2 ст. 3 Закона Конституционном совете Республики Адыгея.

ных, экспертов, практиков из различных сфер жизнедеятельности для выработки позиции при решении вопроса о конституционности»¹.

Законодатель Республики Саха (Якутия) пошел своим путем и создал особую модель статусов членов Конституционного совета. На первый взгляд, может показаться, что избрана первая из описанных выше моделей (когда советники являются лицами, замещающими государственные должности субъекта РФ), но это не совсем так. Согласно ст. 4 и 5 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) четыре конституционных советника (председатель, два его заместителя и советник-секретарь) замещают государственные должности и работают на постоянной (профессиональной) основе, а остальные пять конституционных советников не являются лицами, замещающими государственные должности, и работают на общественных началах. Это, в частности, подтверждает Реестр государственных должностей Республики Саха (Якутия), утв. Приложением к Закону Республики Саха (Якутия) «О Реестре государственных должностей Республики Саха (Якутия) и должностей государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия)»². То есть, являясь формально равноправными и будучи ключевой составной частью государственного органа, советники существенно отличаются друг от друга по своему правовому положению (как по уровню прав, так и по количеству ограничений). Это выглядит нелогично и ставит под большой вопрос содержание правового статуса «общественных» конституционных советников.

Противоречивость подхода законодателя Республики Саха (Якутия) еще более заметна при детальном анализе различий в статусах этих двух групп конституционных советников. Так, председатель, заместители председателя и советник-секретарь Конституционного Совета Республики Саха (Якутия), в частности, не могут состоять в политических партиях, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или

¹Гриценко Е.В. Указ. соч. С. 17.

² Закон Республики Саха (Якутия) от 11.10.2006 № 385-3 № 783-III «О Реестре государственных должностей Республики Саха (Якутия) и должностей государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2006. № 66.

агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. В то же время остальные пять конституционных советников могут не просто заниматься политической деятельностью, но и быть, например, депутатами или государственными служащими.

Таким образом, установленная законодателем Республики Саха (Якутия) модель вызывает большие нарекания. Представляется, что такая модель дифференциации статуса конституционных советников подрывает основы единства Конституционного совета как органа правовой охраны Конституции Республики и должна быть скорректирована путем предоставления всем конституционным советникам равного статуса лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ (как это, например, реализовано в Республике Татарстан).

Вопрос конкретного объема прав, обязанностей и ограничений членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ напрямую будет зависеть от избранной модели, но в любом случае должен предусматривать материальную компенсацию лицам, работающим на непрофессиональной основе¹ (если будет использован вариант, когда вся коллегия или ее часть работают на непрофессиональной основе). В этой части законы о существующих конституционных советах нуждаются в дополнении, так как полностью умалчивают о материальных гарантиях конституционным советникам.

2.4. Компетенция конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации

Вопросы порядка назначения конституционных (уставных) советников хронологически идут первыми, однако ключевым в характеристике конституционных (уставных) советов субъектов РФ является все же их компетенция.

¹ Как это, например, реализовано в конституционных судах земель в Германии. См.: Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. № 5. С. 122.

Поэтому вполне закономерно, что в законах субъектов РФ, учредивших конституционные (уставные) советы, нормы о компетенции располагаются перед нормами о порядке их формирования.

Сам термин «компетенция», несмотря на его широкое употребление в нормативных актах и научной литературе, сохраняет дискуссионность. В частности, компетенцию иногда отождествляет с «полномочиями органа власти», что, по нашему мнению, является неверным, так как последние являются составной частью компетенции, которая по своей правовой сути является сложным и многомерным явлением.

Так, уже в советских исследованиях профессоров О.Е. Кутафина и К.Ф. Шеремета компетенция раскрывалась через предметы ведения, права и обязанности¹. В более поздних исследованиях видного уральского ученого Д.Н. Бахраха компетенция определялась как взаимосвязанная совокупность властных полномочий и перечня субъектов, на которые эти полномочия распространяются². Еще один признанный специалист в области административного права и статуса органов власти Ю.А. Тихомиров определял компетенцию как «комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций» и выделял две группы составляющих ее элементов: основные (предметы ведения и властные полномочия) и сопутствующие (цели, задачи и др.)³.

Исследователи конституционно-правовой науки также предлагали свои подходы к определению компетенции. Рассмотрим прежде всего те из них, которые характеризовали компетенцию специализированных органов правовой охраны Основного закона. Так, профессор С.Э. Несмеянова, непосредственно изучавшая органы конституционного контроля, компетенцию раскрывала через

¹Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов: учеб. пособие. М., 1986. С. 31.

²Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 46.

³Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 24.

совокупность возможностей соответствующего органа реализовать возложенные на него функции и в отдельных случаях – обязанности по их реализации¹.

Признавая допустимость высказываемых в юридической науке подходов, с учетом специфики конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона считаем наиболее правильным определить их компетенцию как совокупность их полномочий по сохранению верховенства и прямого действия Основного закона субъекта РФ в целях обеспечения конституционной (уставной) законности и восстановления прав и свобод граждан и организаций (в случае их нарушения).

Прежде чем изучить имеющийся опыт установления компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ, а также наиболее желательных для них полномочий, следует определиться с допустимыми пределами их компетенции. Дело в том, что, как уже было отмечено ранее, федеральный законодатель не установил даже примерных ориентиров компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ. В то же время система органов публичной власти в России давно устоялась, компетенция и соответственно полномочия между ними уже распределены (причем преимущественно федеральными законами), а потому остается крайне неясным, чем может и чем должен заниматься конституционный (уставный) совет субъекта РФ, не вторгаясь при этом в компетенцию иных органов власти.

Перед законодателем субъекта РФ, решившим учредить конституционный (уставный) совет, стоит проблема по определению необходимой и допустимой компетенции нового органа. Решение этой проблемы возможно двумя путями: выявление и заполнение компетенционных сфер, еще не занятых иными органами власти, либо изменение (перераспределение, а фактически сокращение) компетенции уже существующих органов власти в пользу конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

¹ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 195; Ее же. Конституционный судебный процесс в России: учеб. пособие. М., 2012. С. 70.

Вполне очевидно, что будучи, увы, факультативным (необязательным) органом, создаваемым актами субъекта РФ, конституционный (уставный) совет ограничен в своей компетенции компетенцией субъекта РФ и прежде всего статьями 72–73 Конституции РФ. При этом возникают закономерные вопросы: в какой мере конституционный (уставный) совет субъекта РФ вправе распространять свою компетенцию на федеральный и муниципальный уровни власти? Может ли он осуществлять нормоконтроль в отношении федеральных актов или актов местного самоуправления? Может ли он вторгаться в законодательную компетенцию регионального парламента или в нормотворческую компетенцию органов исполнительной власти субъекта РФ, установленную федеральным законом? На первый взгляд – не может. Но это лишь поверхностный подход, который, хочется верить, не будет поддержан ни юридической доктриной, ни законодателем, ни практикой, поскольку без достаточной компетенции и эффективных полномочий конституционные (уставные) советы субъектов РФ не смогут в полной мере реализовывать свой потенциал в качестве специализированных органов правовой охраны Основного закона и дополнительного (альтернативного) инструмента защиты прав граждан¹.

В первом параграфе настоящей главы мы отмечали, что у законодателя субъекта РФ, решившего учредить собственный орган правовой охраны Основного закона, имеется две альтернативы. Первая – создать конституционный (уставный) совет в качестве декларативного и во многом фиктивного органа, не наделенного серьезными полномочиями по осуществлению нормоконтроля (равно как и иными значимыми полномочиями). Вторая альтернатива – скорректировать систему публичной власти уровня субъекта РФ и наделить конституционный (уставный) совет реальными и действенными полномочиями (прежде всего за счет вторжения в нормотворческую компетенцию иных органов власти). Второй вариант представляется единственно верным для обеспечения верховенства Основного закона, но он же и самый труднореализуемый, по-

¹ Демидов В.Н. Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 55.

сколько предполагает не только подробное научно-теоретическое обоснование необходимости корректировки компетенции иных органов власти, но и требует «смелости» от регионального законодателя. Кроме того, реализация второй альтернативы неизбежно вызовет негативную реакцию со стороны органов власти, попавших под действие контрольных полномочий конституционного (уставного) совета субъекта РФ.

Безусловно, степень эффективности полномочий (прежде всего контрольных) конституционного (уставного) совета в каждом конкретном субъекте РФ будет различной, но уже сейчас намечается тревожная тенденция на создание советов как декларативных органов без властных полномочий.

Увы, но законодатели республик Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, максимально обошли вниманием вопрос о границах компетенции своих конституционных советов. Так, в Законе Республики Башкортостан она ограничена вопросами ведения Республики Башкортостан¹, и исходя из текста закона остается неясным, идет ли речь только о вопросах исключительного ведения республики (в порядке ст. 73 Конституции РФ) или в том числе о вопросах совместного ведения РФ и ее субъектов (в порядке ст. 72 Конституции РФ), затронутых в актах органов власти Республики Башкортостан. В законах о конституционных советах республик Адыгея, Саха (Якутия) и Татарстан вопрос границ компетенции не освещается в принципе.

В настоящее время, определяя компетенцию конституционного (уставного) совета субъекта РФ, законодатель должен учитывать следующие ограничивающие факторы.

Во-первых, компетенция конституционных (уставных) советов субъектов РФ ограничена принципом разделения властей, поскольку сами они ни в одну из классических ветвей государственной власти не входят, а значит их решения не могут полностью блокировать принятие властных решений законодательными, исполнительными и тем более судебными органами. Сказанное не означает, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ лишены возмож-

¹ Статья 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

ности участвовать в деятельности законодательных, исполнительных или судебных органов власти. Скорее наоборот, они могут рассматриваться как составная часть механизма сдержек и противовесов, выступая на стороне той или иной ветви власти. Но, повторимся, это исключает для них возможность окончательно дисквалифицировать решения, принимаемые органами государственной власти субъекта РФ.

Во-вторых, компетенция конституционных (уставных) советов субъектов РФ может распространяться на федеральные органы власти только в той мере, в которой это допускают федеральные законы. В настоящий момент таких законов нет, но это не исключает их появления в будущем. Убеждены, что назначением юридической доктрины в целом и настоящей работы в частности является выработка обоснованных предложений по расширению полномочий конституционных (уставных) советов субъектов РФ в отношении федеральных структур, например, путем предоставления им права обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ¹ или суды общей юрисдикции (о чем будет подробно изложено далее).

В-третьих, компетенция конституционных (уставных) советов субъектов РФ может распространяться на органы местного самоуправления только в той мере, в которой это допускается с учетом ст. 12 Конституции РФ федеральными законами и соглашениями между субъектом РФ и органами местного самоуправления. Возможность осуществления компетенции советов в отношении органов местного самоуправления следует из ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправ-

¹ Формулировка п. 7 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2020 году претерпела изменения. Если раньше допускалась возможность заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как способа наделить Конституционный Суд РФ дополнительными полномочиями, то теперь это можно сделать только на уровне федерального конституционного закона. См.: Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

ления в Российской Федерации»¹, согласно которой конституции (уставы) субъектов РФ образуют правовую основу местного самоуправления. Компетенция конституционного (уставного) совета субъекта РФ в отношении органов местного самоуправления опирается также на положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ (в редакции 2020 года) о том, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие с органами государственной власти (в том числе субъекта РФ) для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Иными словами, субъект Федерации наделён полномочиями распространить компетенцию своего конституционного (уставного) совета на органы местного самоуправления, но при этом не вправе ограничить последних в самостоятельности, то есть конституционный (уставный) совет субъекта РФ лишен возможности выносить решения, прекращающие юридическую силу нормативных актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

В-четвертых, конституционные (уставные) советы субъектов РФ не должны проверять акты на соответствие каким-либо иным актам или требованиям антикоррупционного законодательства (например, законам субъекта РФ или уставам муниципальных образований), как это предлагает А.А. Петров², поскольку это будет противоречить их предназначению в качестве органов правовой охраны Основного закона.

Переходя от общетеоретических вопросов понятия и пределов компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ к их полномочиям, необходимо отметить, что в юридической науке встречаются различные варианты систематизации полномочий органов правовой охраны Основного закона. Например, С.Э. Несмеянова выделяет непосредственно полномочия по осу-

¹СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²Петров А.А. Конституционные (уставные) советы как органы правового контроля в субъектах Российской Федерации // В кн.: Конституционализм: универсальное и национальные измерения: монография / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. М., 2022. С. 223, 225–227.

ществлению конституционного контроля и иные полномочия¹. Схожую позицию занимает М.С. Кургузиков, выделяя обязательные и факультативные полномочия². К.М. Худoley выделяет четыре группы полномочий органа правовой охраны конституции: по нормоконтролю, по рассмотрению споров о компетенции, по защите конституционных прав и свобод граждан и организаций, а также политические полномочия³.

С.Э. Несмеянова, анализируя полномочия Конституционного Суда РФ, выделяет «правосудные полномочия» (прежде всего это вопросы нормоконтроля, разрешение споров о компетенции и осуществление нормативного официального толкования Конституции РФ) и «неправосудные полномочия», то есть полномочия не связанные с осуществлением правосудия (право законодательной инициативы и право обращаться к Федеральному Собранию). По ее мнению, «правосудные полномочия представляют собой совокупность возможностей и обязанностей, в то время как неправосудные полномочия состоят только из возможностей, прав органа конституционного судебного контроля»⁴.

Продолжая логику С.Э. Несмеяновой, следует отметить, что правосудные полномочия Конституционного Суда РФ реализуются исключительно по инициативе иных субъектов права (органов власти, должностных лиц, граждан и организаций), а неправосудные – по инициативе Конституционного Суда РФ. Несложно заметить, что для органов конституционной юстиции число неправосудных полномочий является минимальным (причем это прослеживается как на уровне федерального Конституционного Суда, так и прослеживалось в конституционных (уставных) судах субъектов РФ).

¹ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 195–197.

² Кургузиков М.С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. С. 118, 147.

³ Худoley К.М. Полномочия Конституционного Суда РФ: проблемы теории и практики конституционного правосудия // Вестник Пермского Университета. 2011. № 2 (12). С. 74.

⁴ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 199.

Для полномочий конституционных (уставных) советов субъектов РФ подход С.Э. Несмеяновой вполне применим с той оговоркой, что последние не являются судебными органами, а потому их полномочия некорректно именовать правосудными (неправосудными), и возможности советов реализовывать полномочия, не связанные с нормоконтролем, могут быть значительно шире.

Так, полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ предлагаем подразделить на полномочия, реализуемые по инициативе каких-либо уполномоченных субъектов права, а потому обязательных к реализации советами, и полномочия, реализуемые конституционными (уставными) советами субъектов РФ по их собственной инициативе, а потому не обязательные к осуществлению.

Именно тот факт, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ не являются судебными органами, открывает большие возможности для развития второй группы полномочий и позволяет сделать их гораздо более активными субъектами правовой охраны Основного закона, нежели упразднённые конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Если обратиться к опыту органов правовой охраны Основного закона (как в форме конституционного контроля, так и в форме конституционного надзора), то к числу обязательных к реализации полномочий, то есть полномочий, реализуемых по инициативе каких-либо уполномоченных субъектов права, относятся:

1) конституционный нормоконтроль, обычно включающий в себя проверку конституционности нормативных правовых актов, а также иногда проверку конституционности договоров и соглашений (международных и внутригосударственных)¹;

2) официальное толкование Основного закона;

¹ В целях объективности отметим, что нормоконтроль может осуществляться и по инициативе самого органа правовой охраны, что, например, как раз характерно для органов конституционного надзора. Однако без соответствующего обращения даже органы, наделённые правом самостоятельно инициировать процедуру нормоконтроля, пользуются им редко.

3) разрешение споров о компетенции между высшими органами публичной власти.

К числу полномочий, реализуемых органами правовой охраны Основного закона по собственной инициативе, относятся:

- 1) право законодательной инициативы;
- 2) право обращаться к парламенту, к высшим органам власти и должностным лицам;
- 3) правовое просвещение, пропаганда идей конституционализма, прав человека и конституционных ценностей.

Нормоконтроль – это основное полномочие любого специализированного органа правовой охраны Основного закона. Он заключается в проверке всего нормативного правового акта или его части на соответствие Основному закону. Если по результатам проверки контролирующий орган выявит противоречие Основному закону, он объявляет такой акт неконституционным (противоречащим уставу). Эта часть нормоконтроля одинакова для всех органов правовой охраны Основного закона. Отличия же возникают в зависимости от правовых последствий объявления акта неконституционным. Если акт объявляет неконституционным орган конституционного контроля (как правило судебный) – он утрачивает юридическую силу (хоть и должен быть отменен или изменен только органом, его издавшим). Если акт объявлен неконституционным органом конституционного надзора, он обычно сохраняет юридическую силу, но может приостановить свое действие и, может быть, в последующем отменен издавшим его органом.

Ключевыми вопросами нормоконтроля для любого органа правовой охраны Основного закона (в том числе и для конституционных (уставных) советов субъектов РФ) является: 1) перечень актов, подлежащих проверке и 2) его юридические последствия.

Традиционный перечень таких актов составляют: законы, акты главы государства (в субъектах федерации – акты главы субъекта), акты парламента и высшего коллегиального органа исполнительной власти (правительства), но в

него могут включаться и иные нормативные правовые акты¹. Безусловно, с учетом предмета исследования этот традиционный перечень правовых актов должен быть адаптирован к уровню субъекта РФ.

Например, конституционные (уставные) суды субъектов РФ традиционно обладали правом проверки всех нормативных актов органов власти субъекта РФ и муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ², поскольку это прямо предусматривалось ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Более того, это полномочие вполне закономерно было для них основным.

По справедливому замечанию Д.Н. Миронова, «конституционные (уставные) советы должны наделяться компетенцией, наиболее приближенной к той, которую имели конституционные (уставные) суды»³, однако механический перенос полномочий органов конституционной юстиции по нормоконтролю на конституционные (уставные) советы субъектов РФ нежелателен, так как требует корректировки и пояснения как с позиции юридических последствий нормоконтроля, так и в отношении перечня актов, подлежащих проверке⁴.

Итак, повторимся, ключевые вопросы на которые надлежит ответить законодателю, – это вопросы: 1) о перечне и условиях проверки конституционным (уставным) советом субъекта РФ правовых актов и 2) о последствиях такой проверки.

На первый вопрос ответ в кратком виде уже изложен выше. Ничто не препятствует включить в предмет нормоконтроля не только законы субъектов РФ (которые входят в предмет нормоконтроля уже в силу того факта, что кон-

¹ Кургузиков М.С. Указ. соч. С. 122.

² Например, ч. 2 ст. 4 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» прямо указывала на компетенцию суда проверять не только акты органов государственной власти, но и акты иных государственных органов.

³ Миронов Д.Н. Конституционный совет при парламенте субъекта РФ (к вопросу об интеллектуальной модели) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 72.

⁴ Навагин И.Д. Правовые последствия упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (на примере Уставного суда Калининградской области) // Учредительные нормы и учредительные акты в публичном праве (к 25-летию Устава (Основного Закона) Калининградской области). IV Прокопьевские чтения: материалы Международ. науч.-практ. конф. / отв. ред. О.А. Заячковский. Калининград, 2021. С. 271.

ституционные (уставные) советы создаются и действуют при парламенте субъекта РФ), но и все нормативные правовые акты и соглашения уровня субъекта РФ или местного самоуправления. Однако сказанное не означает, что законодатель каждого субъекта РФ считает необходимым закрепить именно такой широкий перечень правовых актов, подлежащих проверке. Например, законодатель Республики Адыгея ограничился исключительно уровнем проектов законов о поправках к Конституции Республики Адыгея¹.

Сказанное также не исключает предполагаемого ограничения компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ проверять ненормативные правовые акты. Поэтому далее подробно разберем, *в каких формах* и в отношении каких *видов правовых актов* допускается нормоконтроль в конституционных (уставных) советах субъектов РФ.

Ранее считалось, что органы конституционного контроля в РФ не осуществляют проверки самих конституционных норм². Так, еще в 1997 году Конституционный Суд РФ отмечал, что его компетенция не распространяется на проверку конституционности конституционных положений, и они не могут быть признаны недействующими³. Поправки 2020 года к Конституции РФ эту ситуацию изменили. Они сами стали предметом проверки в Конституционном Суде РФ, правда, до их вынесения на голосование, а в последующем право предварительного конституционного контроля конституционных поправок вошло в компетенцию Конституционного Суда РФ⁴.

Законодатели республик Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан также последовали опыту федерального центра и предоставили своим конституционным советам право осуществлять проверку проектов конституцион-

¹Часть 3 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея.

² Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 200.

³Определение Конституционного Суда от 10.04.1997 № 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

⁴ Пункт «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ и п. 5.2 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

ных поправок и практика уже продемонстрировала востребованность этого полномочия¹.

В отличие от Республики Адыгея, республики Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан включили в объект контроля своих конституционных советов все нормативные правовые акты органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления². Право проверять соглашения между органами публичной власти закреплено только за Конституционным советом Республики Татарстан³.

Результаты такого нормоконтроля со стороны всех четырех созданных в субъектах РФ конституционных советов носят исключительно рекомендательный характер⁴, что является их ключевой характеристикой и закономерно подчеркивается в научной литературе⁵. Увы не изменил этой тенденции, и законодатель Республики Татарстан. Так, решения Конституционного совета Республики Татарстан подлежат обязательному рассмотрению органом (должностным лицом), издавшим проверенный нормативный правовой акт, не позднее трех

¹Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 10.11.2022 № 5-3 «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона № 511-6 "О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: [https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/12/07/files/Заключение%205%20\(1\).pdf](https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/12/07/files/Заключение%205%20(1).pdf) (дата обращения 24.07.2024).

²Ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан, ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан соответственно.

³Но только в части проектов договоров (соглашений) Республики Татарстан с другими субъектами РФ. Ч. 5 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

⁴Часть 8 ст. 8 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия), ч. 2 ст. 12 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан и ч. 7 ст. 11 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан соответственно.

⁵Например: Хохлова Е.П. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: от конституционных (уставных) судов к конституционным (уставным) советам // Эволюция российского права: материалы XX Международ. науч. конф. молодых ученых и студентов. Екатеринбург: Уральский гос. юрид. ун-т, 2022. С. 1082; Брежнев О.В. Правовой статус конституционного (уставного) совета субъекта Российской Федерации: первый опыт законодательного регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 11. С. 33; 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. 44; Беньяминова С.А., Балятькеев А.А., Кабанов В.А. Указ. соч. С. 85 и др.

месяцев после опубликования заключения¹. Вместе с тем соответствующие орган или должностное лицо, обязаны именно рассмотреть такое решение, но не обязаны его исполнять.

Далее рассмотрим разновидности нормоконтроля, допустимые в деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ как специализированных органов правовой охраны Основного закона.

Анализируя нормоконтроль как направление деятельности органа правовой охраны Основного закона, нельзя не отметить, что он может быть как предварительным, так и последующим. Последующий нормоконтроль предполагает проверку уже вступивших в силу актов, а предварительный – проверку актов до их окончательного подписания (одобрения)². При этом для классических судебных органов конституционного контроля предварительный нормоконтроль, как правило, недоступен³, и наоборот, органы конституционного надзора обычно наделяются правом предварительного нормоконтроля⁴. Поправки 2020 года в Конституцию РФ несколько изменили это классическое правило, но фактически не поколебали его, поскольку введенный предварительный нормоконтроль законов находится в «спящем» режиме⁵.

¹Ч. 7 ст. 11 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

²Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М.С.Саликов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2023. 368 с.; Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М.А.Митюков, В.В. Комарова. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2019. 352 с.

³ В целях объективности отметим, что Конституционный Суд РФ обладает правом предварительного конституционного контроля в отношении международных договоров до их ратификации, что обусловлено особенностями формулировки ст. 15 Конституции РФ. Кроме того, поправки 2020 года в Конституцию РФ создали исключение из этого теоретического правила, наделив Конституционный Суд РФ правом предварительного контроля проектов законов, принятых Федеральным Собранием РФ или парламентом субъекта РФ, но еще не подписанных Президентом РФ или главой субъекта РФ соответственно (ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Однако это полномочие еще ни разу не использовалось, является «спящим» и подтверждает общее правило о последующем нормоконтроле со стороны Конституционного Суда РФ.

⁴ Кургузиков М.С. Указ. соч. С. 133.

⁵ Устьян Э.А. Конституционная реформа 2020: новеллы правового регулирования конституционного нормоконтроля // Инновации. Наука. Образование. 2022. № 50. С. 1308; Петров А.А. Новые перспективы судебного конституционного нормоконтроля в свете конституционной реформы 2020 г. // Материалы седьмого Уральского Форума конституционалистов. Екатеринбург, 2022. С. 261.

Как уже было обосновано в первой главе работы, конституционные (уставные) советы субъектов РФ нецелесообразно рассматривать ни как классические контрольные, ни как классические надзорные органы, поскольку они являются прежде всего специализированными органами правовой охраны, а с учетом исторических реалий могут использоваться для апробации новых ее форм. Соответственно, будет неверным ограничивать компетенцию советов только последующим или только предварительным нормоконтролем.

Наличие возможности предварительного нормоконтроля крайне важно для конституционных (уставных) советов субъектов РФ, созданных без властных полномочий, поскольку, как верно подметили Василевич Г.А. и Остапович И.Ю., «предварительный конституционный контроль – это, по сути, особый элемент законодательной процедуры»¹, а значит советы не совершают вторжения в исключительные полномочия парламента, а лишь участвуют в его работе. Как показал опыт Республики Саха Якутия предварительный контроль крайне важен и, в частности, позволил Конституционному совету отстоять и сохранить свой правовой статус².

Здесь следует отметить, что в новейших исследованиях высказывается суждение о невозможности конституционных (уставных) советов субъектов РФ осуществлять последующий нормоконтроль и о приоритетности для него именно предварительного нормоконтроля³. Мы не согласны с этой позицией. Будучи

¹Василевич Г.А., Остапович И.Ю. Особенности нормотворческой активности Конституционного Суда России, Конституционного Суда Беларуси и Конституционного Совета Казахстана // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 450. С. 191.

²Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) 18.05.2023 № 8-3 «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона Республики Саха (Якутия) № 587-6 «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Саха (Якутия) "О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/05/18/files/Заключение%208.pdf> (дата обращения 24.07.2024).

³Иванова Е.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 1 (87). С. 54; Данилевская И.Л. О новом формате регионального конституционного контроля (к вопросу об упразднении конституционной юстиции субъектов Российской Федерации) // Право и государство: теория и практика. 2022. № 10 (214). С. 32; и др.

фактически единственным региональным органом правовой охраны Основного закона субъекта РФ, конституционный (уставный) совет должен не только обладать правом предварительного и последующего конституционного контроля, но и обладать правом самостоятельно инициировать производство, как это мог делать, например, Конституционный Суд РФ в первые годы после своего создания¹.

Следует признать, что при столь широком подходе к предмету нормоконтроля возникает закономерный вопрос о том, должен ли он быть обязательным (повсеместным) или выборочным (факультативным), то есть проводимым по инициативе уполномоченного субъекта или самого проверяющего органа.

Субъекты РФ, уже учредившие конституционные советы, пошли различным путем. Так, в Конституционном совете Республики Саха (Якутия) подавляющее большинство вопросов рассматривается по инициативе соответствующих должностных лиц. В то же время, если проект закона республики затрагивает основы конституционного строя Республики Саха (Якутия), ее национально-государственный статус или административно-территориальное деление, а также все конституционные законы Якутии – такие акты подлежат обязательному предварительному контролю².

Также и в Конституционном совете Республики Татарстан почти все вопросы рассматриваются при наличии инициативы соответствующих должностных лиц или граждан и только проекты конституционных поправок – в обязательном порядке³. То есть в республиках Саха (Якутия) и Татарстан представлен как обязательный, так и факультативный нормоконтроль.

В Конституционном совете Республики Башкортостан все правовые акты проверяются по инициативе соответствующих должностных лиц или граждан за исключением проектов нормативных актов Государственного Собрания⁴ (однако, чем вызвано такое обособление непонятно и возможно оно является

¹Закон РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном суде РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

² Ч. 1–4 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

³Ч. 1-5 ст. Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

⁴ Ч. 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

лишь следствием нарушения юридической техники (ошибки при формулировании сложносочиненного предложения п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан).

Конституционный совет Республики Адыгея, наоборот, реализует только обязательный нормоконтроль конституционных поправок¹.

Что же касается применения последующего и предварительного нормоконтроля, то и его внедрение в субъектах РФ закономерно оказалось различным. В Республике Адыгея – только предварительный нормоконтроль (причем исключительно конституционных поправок)². В республиках Саха (Якутия), Башкортостан и Татарстан последующий нормоконтроль распространяется на все нормативные правовые акты органов власти республик и органов местного самоуправления. С предварительным нормоконтролем ситуация иная. В республике Саха (Якутия) он распространяется только на проекты законов, в том числе конституционных поправок³. В Республике Башкортостан - на проекты законов республики и проекты нормативных правовых актов Государственного Собрания⁴. В Республике Татарстан – только на проекты конституционных поправок (то есть не на все проекты законов) и проекты договоров (соглашений) Республики Татарстан с другими субъектами РФ⁵.

Предварительный и последующий нормоконтроль идентично представлены в Республике Саха (Якутия) и в Республике Башкортостан, и в отличном виде в Республике Татарстан. Отличие между предварительным и последующим контролем в республиках Саха (Якутия) и Башкортостан заключается только в субъектах, уполномоченных его инициировать. Так, последующий нормоконтроль может инициировать большинство субъектов (должностных

¹Ч. 3 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея.

²Там же.

³ Ч. 1–4 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

⁴Ч. 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

⁵Ч. 3 и 5 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

лиц), а предварительный – только глава республики (причем как в Республике Саха (Якутия), так и в Республике Башкортостан)¹.

Подход, примененный в Республике Татарстан, по нашему мнению, является наиболее удачным. Как метко подметил В.Н. Демидов, предварительный обязательный (сплошной) нормоконтроль (даже всех принимаемых в субъекте РФ законов) является необоснованным². Прежде всего, он не может качественно проводиться относительно небольшой коллегией членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Тем более он невозможен в отношении всех подзаконных нормативных актов субъекта РФ и нормативных актов муниципальных образований. Сказанное, однако, не исключает обязательного предварительного нормоконтроля, например, всех поправок к конституции (уставу) субъекта РФ и (или) конституционных законов субъектов РФ (при наличии такой специальной разновидности в перечне законов субъекта РФ).

Таким образом, наиболее желательным видится именно факультативный (выборочный) контроль, проводимый по инициативе уполномоченных должностных лиц, граждан или самого конституционного (уставного) совета субъекта РФ, при допустимости установления обязательного нормоконтроля в отношении проектов отдельных особо значимых законов и проектов соглашений субъектов (последующий нормоконтроль затруднен).

Следующий крайне важный для конституционных (уставных) советов вопрос – это вопрос о субъектах, уполномоченных инициировать процедуру нормоконтроля. Выше мы писали о желательности предоставить советам право самостоятельно инициировать проверку нормативных актов, однако использование этого права должно быть скорее исключением, нежели правилом. Основное количество дел должно рассматриваться по инициативе заинтересованных ор-

¹ Ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и ч. 2 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан соответственно.

² Демидов В.Н. К вопросу о вариантах совершенствования деятельности конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. 2018. № 2 (10). С. 15.

ганов и лиц, поэтому неизбежно встает вопрос о необходимом и достаточном перечне инициаторов нормоконтроля.

Прежде всего, надлежит определиться: будет ли право обращения в конституционный (уставный) совет субъекта РФ предоставлено только органам власти и должностным лицам органов публичной власти, или оно также будет предоставлено гражданам и организациям?

Далее необходимо ответить на вопрос: каким именно органам власти и каким именно должностным лицам следует предоставить право обращения в конституционный (уставный) совет субъекта РФ с запросом о проведении проверки правового акта на соответствие Основному закону субъекта РФ?

По нашему мнению, чем шире круг субъектов-инициаторов нормоконтроля, тем лучше, а потому он не должен ограничиваться государственными органами и должностными лицами субъекта РФ, а может включать федеральные органы и федеральных должностных лиц, а также органы власти и должностных лиц местного самоуправления.

В контексте наших рассуждений неясно, чем руководствовался законодатель Республики Башкортостан, устанавливая существенно ограниченный перечень субъектов, наделённых правом обращения в Конституционный совет. Так, правом инициирования последующего нормоконтроля наделены только граждане и организации (но не органы власти или отдельные должностные лица), а правом инициирования предварительного нормоконтроля – исключительно Президиум Государственного Собрания Республики Башкортостан в отношении проектов актов, рассматриваемых в парламенте, и Глава Республики Башкортостан – в отношении законов Республики Башкортостан, принятых парламентом, но еще не подписанных Главой Республики Башкортостан¹.

Гораздо более широко к перечню субъектов, уполномоченных инициировать конституционный нормоконтроль, подошли в Республике Саха (Якутия). Правом инициирования последующего нормоконтроля наделены: глава республики, любой депутат парламента республики, правительство республики, все

¹ Статья 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

омбудсмены республики¹, местные представительные органы и главы муниципальных образований на территории республики, а также муниципальные депутаты в составе не менее 1/3 от установленной численности местного представительного органа. Правом инициирования предварительного нормоконтроля наделяется только Глава Республики Саха (Якутия) – в отношении законов, принятых парламентом, но еще не подписанных Главой Республики². Однако важно отметить, что в приведённом перечне инициаторов конституционного нормоконтроля отсутствуют граждане.

Самый широкий перечень инициаторов нормоконтроля в Республике Татарстан, однако и он не включает федеральные органы и федеральных должностных лиц. Так правом обратиться в Конституционный совет Республики Татарстан обладают: Глава (Раис) Республики Татарстан, Государственный Совет Республики Татарстан, его Президиум, комитеты, и депутаты, Кабинет Министров Республики Татарстан, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, Уполномоченный при Главе (Раисе) Республики Татарстан по защите прав предпринимателей, органы местного самоуправления, а также граждане и организации (если считают, что их права нарушены оспоренным нормативным актом)³.

Принимая во внимание, что в республиках Башкортостан и Татарстан граждане обладают правом обращаться в конституционные советы следует проанализировать, уполномочены ли они правом инициировать абстрактный нормоконтроль или только конкретный нормоконтроль. Увы, но в обоих случаях граждане имеют право на обращение в конституционный совет только, если их права и свободы были нарушены оспариваемым актом. Отметим, что такой подход не соответствует современным достижениям юридической науки. Как справедливо отмечала С.А. Беньяминова «широкое применение в конституци-

¹ Их в Якутии четыре: по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов Севера.

² Ч. 2 и 4 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

³ Ч.1 и 1 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

онных (уставных) судах субъектов Федерации института индивидуальной конституционной жалобы, рассматриваемой в порядке абстрактного нормоконтроля, вполне уместно и обладает большим потенциалом и преимуществами»¹. Думается что эта мысль еще более актуальна для обращений граждан и организации, подаваемых в конституционные (уставные) советы субъектов РФ, тем более что нет никаких объективных препятствий ограничивать заявителей условием нарушения их субъективных прав проверяемым актом. Еще более категорично мы возражаем против предложения отдельных авторов обусловить подачу обращений граждан сбором подписей в их поддержку².

Подводя промежуточный итог можно заключить, что законодатели в республиках пошли во многом противоположным путем, при этом все (кроме Республики Татарстан) приняли соответствующие правовые нормы вразрез с достижениями юридической науки и вопреки негативному опыту функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ³. Как уже было отмечено выше, в целях обеспечения максимальной широты деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ право инициирования последующего конституционного нормоконтроля должно принадлежать широкому перечню органов публичной власти и должностных лиц, а также гражданам и организациям, поскольку нет никаких разумных причин ограничивать их в доступе к органу правовой охраны Основного закона субъекта РФ.

Важно отметить, что в России органы конституционной охраны традиционно проверяют соответствие нормативных актов только Основному закону

¹ Беньяминова С.А. Преимущества рассмотрения индивидуальных конституционных жалоб в порядке абстрактного нормоконтроля конституционными (уставными) судами субъектов российской федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1 (85). С. 26.

²Так, например, Р.С. Галиев и М.С. Новикова предлагают наделить правом обращения в конституционный (уставный) совет граждан «при поддержке не менее 15 000 человек, обладающих активным избирательным правом, при численности населения субъекта РФ менее 2,5 млн человек и 25 000 человек при численности населения более 2,5 млн». Галиев Р.С., Новикова М.С. Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3 (43). С. 46. Считаем, что такой подход является неоправданным и избыточным.

³ Речь идет о малом количестве рассматриваемых дел, о чем подробно изложено в параграфе 1.3 работы.

(федеральному или субъекта РФ), но не отраслевому законодательству. В этом их важное отличие от судов общей юрисдикции, осуществляющих общеправовой нормоконтроль и обеспечение режима отраслевой законности. При этом они решают исключительно вопросы права¹ и максимально воздерживаются от установления фактических обстоятельств дела и вмешательства в политические вопросы.

Практика деятельности конституционных советов, также свидетельствует о том, что они не вмешиваются в деятельность органов власти, а осуществляют именно конституционный нормоконтроль. Так показательно Решение Конституционного совета Республики Башкортостан «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданки N на нарушение ее жилищных прав». Основанием к отказу послужило именно то обстоятельство, что заявительница оспаривала не нормативный правовой акт (то есть незаконное, по ее мнению, действие органа власти)².

Теоретические положения об исключительно конституционной проверке актов в той или иной мере воспроизводятся и в законах об уже созданных конституционных советах. Так, в Конституционном законе Республики Саха (Якутия) не только отмечается, что проверка осуществляется на соответствие Конституции Республики Саха (Якутия), но и указывается, что Конституционный совет «рассматривает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств дела»³. В республиках Башкортостан и Татарстан также закрепляется возможность нормоконтроля

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220 (1) и 220 (2) Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2–3.

² Решение Конституционного Совета Республики Башкортостан от 15 марта 2023 года № Р-1 «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданки N на нарушение ее жилищных прав» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Башкортостан. – URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/479188/> (дата обращения 24.07.2024).

³ Ч.3 ст. 2 и ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

только на соответствие конституции республики¹, однако положение о рассмотрении Советом исключительно вопросов права в законе отсутствуют.

Что касается Конституционного совета Республики Адыгея, то из закона о нем вообще не ясно, на соответствие чему должны проверяться конституционные поправки, тем более как справедливо отмечается в юридической литературе, основы Конституционного строя Республики Адыгея не имеют приоритета над иными нормами Конституции, а поправки в Конституцию Республики Адыгея не могут оцениваться на соответствие самой Конституции². На практике, думается, что такая проверка будет осуществляться не столько на соответствие основам конституционного строя Республики Адыгея, сколько федеральному законодательству, а потому роль Конституционного совета Адыгеи как органа правовой охраны Основного закона выглядит дискуссионной.

Далее перейдем к очень сложному и «болезненному» вопросу *о юридической силе* решений конституционных (уставных) советов по результатам проверки правового акта на соответствие Основному закону.

Исключительность законодательных полномочий парламента субъекта РФ установлена статьями 7 и 8 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Представляется, что в силу ст. 10, ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты РФ не вправе самостоятельно (то есть без указания в федеральном законе) лишить свою законодательную ветвь власти права принимать, изменять или отменять законы субъекта РФ. Это в свою очередь означает, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ не могут обладать компетенцией по отмене юридической силы законов субъекта РФ, поскольку иное означало бы их вторжение в исключительную компетенцию регионального парламента или федеральных судов. Однако сказанное не означает невозможности для конституционных (уставных) советов субъектов РФ предпринимать иные меры по восста-

¹ Ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан и ч. 3 ст. 11 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан соответственно.

² Беньямина С.А., Баяткеев А.А., Кабанов В.А. Указ. соч. С. 80.

новлению конституционной законности по результатам проверки законов субъекта РФ.

Аналогично обстоит дело с актами глав субъектов РФ, актами органов исполнительной власти и актами иных государственных органов субъекта РФ. Указанные органы согласно ст. 26 и 36 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» обладают исключительным правом на нормотворчество, а их акты обязательны к исполнению. Иными словами, как и в отношении законов субъекта РФ, в силу предписаний федерального закона конституционный (уставный) совет субъекта РФ не может наделяться полномочием по юридической дисквалификации таких актов.

Следующая группа вопросов связана с последствиями проверки конституционными (уставными) советами субъектов РФ актов органов местного самоуправления. Как уже было указано, компетенция органа субъекта РФ должна ограничиваться уровнем власти субъекта РФ. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 4 и ч. 4 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовая система органов местного самоуправления основывается в том числе на конституции (уставе) субъекта РФ¹. Иными словами, субъект Федерации в порядке ст. 72 и 73 Конституции РФ не лишен возможности осуществлять конституционный (уставный) нормоконтроль в отношении актов органов местного самоуправления.

Вместе с тем, с учетом положений Конституции РФ о независимости органов местного самоуправления, конституционные (уставные) советы субъектов РФ, равно как и любые иные органы власти субъекта РФ, не имеют полномочий лишать юридической силы акты органов власти местного самоуправления (то есть акты иного уровня публичной власти).

¹Например, в части устава муниципального образования и в части решений местного представительного органа соответственно см. ч. 6 ст. 44 и ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, в сложившихся на момент написания работы нормативных реалиях конституционные (уставные) советы субъектов РФ существенно ограничены не в количестве проверяемых актов, а в полномочиях по лишению их юридической силы.

Считаем, что существует два основных варианта решения этого вопроса при построении эффективного механизма обеспечения верховенства и прямого действия Основного закона субъекта РФ. Первый – изменение федерального законодательства и наделение конституционных (уставных) советов субъектов РФ конкретными властными полномочиями по дисквалификации всех или некоторых видов нормативных актов. Второй – интеграция конституционных (уставных) советов субъекта РФ в имеющиеся механизмы разработки отдельных видов правовых актов и (или) оспаривание правовых актов в судах общей юрисдикции по инициативе и при активной роли конституционного (уставного) совета субъекта РФ.

Первый вариант, а именно внесение изменений в федеральные законы с целью определения места конституционных (уставных) советов субъектов РФ в системе публичной власти и закрепления их властных полномочий, хоть и является наиболее действенным и понятным, на текущий исторический момент представляется преждевременным и маловероятным. Во-первых, федеральный законодатель уже продемонстрировал нежелание каким-либо образом конкретизировать положение конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Во-вторых, еще не накопилось достаточного количества эмпирических материалов и прежде всего статистических данных о востребованности механизмов правовой охраны Основных законов субъектов РФ конституционными (уставными) советами субъектов РФ. В-третьих, в связи с затянувшейся разработкой проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ сохраняется неопреде-

¹ Внесен в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 г. сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В.Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

ленность в статусе органов местного самоуправления, акты которых желательно включить в предмет региональной конституционно-правовой охраны.

Однако в будущем видится перспективным либо определить конкретные полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ в отношении органов публичной власти (например, путем принятия рамочного федерального закона)¹, либо дополнить соответствующие федеральные законы указанием на обязательность решений конституционных (уставных) советов субъектов РФ (например, путем корректировки положений Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Второй вариант, а именно создание механизмов косвенного (факультативного) влияния конституционного (уставного) совета субъекта РФ на соблюдение подконтрольными органами режима конституционной законности, в текущих условиях скорее всего будет доминировать, а его эффективность будет напрямую зависеть от смелости законодателя и активности самих советов.

С учетом существующего национального и зарубежного опыта можно предположить, что такими механизмами косвенного (факультативного) влияния должны стать: 1) проведение согласительных процедур между конституционным (уставным) советом субъекта РФ и органом, издавшим неконституционный (противоречащий уставу) нормативный акт; 2) обращение конституционного (уставного) совета субъекта РФ напрямую в суд общей юрисдикции с административным иском в отношении нормативного акта, противоречащего Основному закону; 3) обращение конституционного (уставного) совета субъекта РФ к иным органам с просьбой обратиться с административным иском в отношении нормативного акта, противоречащего Основному закону.

¹ Такой сценарий представляется самым маловероятным, поскольку, как показывает ретроспективный анализ, несмотря на многочисленные приложения и законодательные индикативы соответствующий федеральный закон «О конституционных (уставных) судах в субъектах РФ» так и не был принят.

Необходимо признать, что последние два варианта являются наиболее перспективными, поскольку решение федерального суда позволяет лишить акт юридической силы, обеспечив тем самым действенную охрану Основного закона. Полагаем, что основным механизмом реализации компетенции конституционного (уставного) совета субъекта РФ в текущих реалиях может стать именно его обращение в суд (напрямую или посредством парламента или главы субъекта РФ), а потому разберем последние две возможности подробнее.

На начальном этапе для обоснования своего права обращаться в суд общей юрисдикции конституционные (уставные) советы субъектов РФ могут воспользоваться положениями ст. 40 Кодекса административного судопроизводства РФ по аналогии, по смыслу правового регулирования защиты Основного закона субъекта РФ. Отсутствие в федеральных законах упоминания права конституционных (уставных) советов субъектов РФ обращаться в суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства может быть компенсировано соответствующей практикой судов общей юрисдикции по приему таких административных исков и закреплено в специальном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, который подтвердил бы право конституционных (уставных) советов субъектов РФ самостоятельно обращаться в суды общей юрисдикции в порядке нормоконтроля. Однако мы признаем, что, во-первых, принятию такого постановления Верховным Судом РФ должна предшествовать большая практика обращения советов в суды, а во-вторых, предлагаемый подход может быть и не поддержан судами первой инстанции.

В последнем случае конституционным (уставным) советам субъектов РФ придется обращаться ходатайством о направлении административного иска об оспаривании нормативного акта на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ к парламенту или главе субъекта РФ.

Право парламента и главы субъекта РФ обращаться в суд общей юрисдикции в порядке гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ предусмотрено ч. 3 ст. 208 и не ограничено какими-либо условиями (в том числе о применимости оспариваемого акта в конкретном деле). Убеждены, что с

учетом системы разделения властей конституционный (уставный) совет субъекта РФ должен обладать правом самостоятельно выбирать адресата для своего представления. Так если проверке подлежит закон субъекта РФ, то соответствующее представление наиболее целесообразно направить главе субъекта РФ, если проверке подлежит акт главы субъекта РФ – то законодательному (представительному) органу субъекта РФ, если проверке подлежит иной правовой акт уровня субъекта РФ или нормативный акт органа местного самоуправления – то любому из указанных выше органов.

Вынуждены признать, что предлагаемая модель обладает двумя существенными недостатками. Во-первых, при оспаривании закона субъекта РФ глава субъекта РФ в подавляющем числе случаев вынужден будет соединить в себе две взаимоисключающие роли: административного истца и административного соответчика в силу того, что именно он подписывал закон субъекта РФ. Во-вторых, и законодательный орган субъекта РФ, и глава субъекта РФ участвуют в формировании состава конституционного (уставного) совета, а потому оспаривание их актов будет порождать большие сложности и проблемы на практике. В связи с чем актуальным альтернативным вариантом видится обращение конституционного (уставного) совета субъекта РФ к федеральным органам или должностным лицам с просьбой направить административный иск в суд общей юрисдикции (но не запрос в Конституционный Суд РФ¹, поскольку последний не обладает компетенцией проверять акты субъекта РФ на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ). Однако перспективы положительного решения федерального органа власти по такому прошению конституционного (уставного) совета субъекта РФ крайне туманны. Без изменения федерального законодательства или установления в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ соответствующего права советов обращаться в суды в порядке нормо-

¹ Например, Генеральный прокурор РФ или Уполномоченный по правам человека в РФ вправе направить соответствующие запросы в Конституционный Суд РФ. Часть 6 ст. 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.02.1992. № 8. Ст. 366; Часть 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

контроля, предложить иной вариант, обеспечивающий вынесение окончательного и юридически обязательного решения в отношении законов субъекта РФ и актов органов местного самоуправления, невозможно.

Текущее законодательство не запрещает конституционным (уставным) советам субъектов РФ ходатайствовать перед главой или парламентом субъекта РФ выступить заявителем по административному иску о признании акта не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ, то есть этим механизмом конституционные (уставные) советы могут пользоваться уже сейчас. Однако федеральные законы не обязывают главу субъекта и законодательный орган субъекта РФ предъявлять соответствующие административные иски, а это в свою очередь означает, что соответствующее ходатайство конституционного (уставного) совета может быть ими проигнорировано.

В законе субъекта РФ о конституционном (уставном) совете может быть закреплён механизм внесения такого ходатайства, при котором получивший его орган в императивном порядке обязан обратиться в суд общей юрисдикции с административным исковым заявлением. Предлагаемый вариант регулирования не исключает проведения трехсторонних согласительных процедур с участием конституционного (уставного) совета, главы или парламента субъекта соответственно и органа власти, принявшего неконституционный (противоречащий уставу) нормативный акт, но должен исключать возможность проигнорировать представление конституционного (уставного) совета субъекта РФ о направлении административного иска¹.

Подытоживая анализ возможности конституционных (уставных) советов субъектов РФ осуществлять нормоконтроль, следует напомнить, что в настоящий момент они не могут наделяться полномочиями по отмене юридической силы проверяемых правовых актов, однако могут применять иные механизмы влияния на их «автора» в целях приведения их в соответствие с конституцией

¹ В дальнейшем соответствующее право может быть предоставлено конституционному (уставному) совету субъекта РФ напрямую, путем включения его в число административных истцов в ч. 3 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

(уставом) субъекта РФ. Наиболее перспективным и действенным видится наделить конституционные (уставные) советы субъектов РФ правом обращаться в суды общей юрисдикции с заявлением о проверке акта на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ. При этом крайне желательно, чтобы это право нашло отражение не только в законах субъектов РФ, но и в Кодексе административного судопроизводства РФ. Еще лучше, если он будет дополнен специальной главой, посвященной правилам проверки нормативных актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, в которой будет детализирована роль конституционного (уставного) совета субъекта РФ в судебном процессе.

Следующим традиционным полномочием специализированных органов конституционно-правовой охраны является *официальное толкование Основного закона*. Как верно отмечалось в советских исследованиях, «толкование конституции – это главное содержание, смысл существования системы конституционного надзора»¹. Соответствующее полномочие принадлежит Конституционному Суду РФ², многим зарубежным органам конституционного контроля и надзора³ и повсеместно принадлежало конституционным (уставным) судам субъектов РФ⁴. По мнению А.В. Гусева, официальное толкование Основного закона «призвано обеспечить, с одной стороны, стабильность, а с другой стороны – динамизм конституционно-правового регулирования», а потому вполне закономерно для органов конституционного контроля⁵, а по мнению Н.С. Ма-

¹ Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма. М., 1966. С. 308.

² Часть 5 ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

³ Например, право официального толкования Конституции предоставлено Конституционному Суду Азербайджана (ст. 60 Закона Азербайджанской Республики от 23.12.2003 г. № 561-ПQ «О Конституционном суде» // Азербайджан. 2004. 8 января. № 5. Ст. 16); Конституционному Суду Украины (ч. 4. ст. 13 Закона Украины от 16.10.1996 № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» // Голос Украины. 1996. 22 октября) и др.

⁴ Например, ч. 2 ст. 4 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области»; п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона Челябинской области от 27.10.2011 № 220-ЗО «Об Уставном суде Челябинской области»; ч. 2 ст. 3 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан»; и др.

⁵ Гусев А.В. К вопросу о роли основных функций органов конституционного правосудия в построении правового государства // Российский судья. Юрист. 2006. № 7. С. 19–21.

лютина, оно должно являться основным полномочием регионального органа правовой охраны Основного закона¹.

В то же время нельзя утверждать, что официальное толкование является обязательным полномочием любого специализированного органа правовой охраны Основного закона. Например, соответствующего полномочия не имеют конституционные суды республик Беларусь², Армения³ и Таджикистан⁴. Отсутствовало оно как правовой институт и в советских конституциях⁵. Все это позволило М.С. Кургузикову отнести полномочие по официальному толкованию конституции к числу факультативных (необязательных)⁶.

Необходимость в истолковании положений Основного закона зачастую объективно возникает в силу крайней лаконичности его норм либо наличия противоречий в его тексте, многозначности использованных грамматических конструкций. Иногда необходимость в толковании возникает в силу появления новых правоотношений, которые не существовали в момент принятия Основного закона, но появление которых, в той или иной мере, предполагалось конституционным законодателем. Как справедливо отметил А.Н. Кокотов, «конституция является настолько содержательно богатым нормативным актом, что ее конституционно-судебное толкование влечет введение между ней и социальной практикой промежуточных нормативных велений, конкретизирующих конституционный текст»⁷. Еще более категоричен в этом вопросе М.С. Саликов, который пишет, что «региональные конституции и уставы не могут не толко-

¹Малютин Н.С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 18.

²Закон Республики Беларусь от 30.03.1994 № 2914-ХІІ «О Конституционном суде Республики Беларусь» // Вѣдамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1997. № 25–26. Ст. 465.

³Закон Республики Армения от 14.06.2006 № ЗР-58 «О Конституционном Суде» // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. 2006. № 32 (487). Ст. 645.

⁴Конституционный Закон Республики Таджикистан от 03.11.1995 № 84 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1995. № 21. Ст. 223.

⁵ Григорьянц В.В. Историческое становление института легального толкования конституции России // Аграрное и земельное право. 2019. № 9 (177). С. 74.

⁶ Кургузиков М.С. Указ. соч. С. 158–163.

⁷Кокотов А.Н. О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 22.

ваться, поскольку могут возникнуть ситуации, требующие официального разъяснения смысла и содержания тех или иных норм данных основных законов, преодоления неопределенности в понимании их отдельных положений»¹. При этом само толкование как бы продолжает конституционную норму, делая ее живой². Так, И.И. Рогов и В.А. Малиновский отмечают, что «официальное толкование норм Конституции является первейшей миссией Конституционного Совета Казахстана, а акты толкования по своей природе являются органичным продолжением Конституции»³.

Толкование Основного закона органично входит в компетенцию органов конституционной охраны, поскольку без уяснения смысла соответствующих норм вообще невозможна деятельность подобных структур. Однако *официальное* толкование Основного закона имеет значение не только для тех субъектов права, в отношении которых интерпретируется его применение. В случае со специализированными органами правовой охраны Основного закона оно традиционно приобретает юридически обязательное значение для всех субъектов правоприменения⁴. Как верно отметила С.Т. Артемова, «ввиду того, что акты конституционного толкования по силе близки к самой конституции (уставу) субъекта РФ, они, безусловно, играют немаловажную роль в охране региональных Основных законов, так как способствуют единообразному применению конституции (устава) на всей территории соответствующего субъекта РФ»⁵.

Прежде чем продолжить анализ полномочий конституционных (уставных) советов субъектов РФ по толкованию Основного закона, надлежит установить особенности официального толкования в сравнении с неофициальным

¹Саликов М.С. Региональный конституционный контроль в России: возможен ли ренессанс? // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 5. С. 6.

²Вида И. Юридическая сила толкования Конституции // Конституционное правосудие: вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван: Центр конституционного права Республики Армения, 2005. Вып. 2 (28). С. 20.

³Рогов И.И., Малиновский В.А. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: монография. Алматы: Раритет, 2015. С. 82–83.

⁴Сайфуллина М.И. Понятие, виды официального толкования // Инновации. Наука. Образование. 2020. № 22. С. 978.

⁵Артемова С.Т. Правовая природа и место актов официального нормативного толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 5. С. 106.

толкованием, поскольку, если следовать достижениям науки теории государства и права, то по юридической силе любое толкование традиционно подразделяется на официальное (которое в свою очередь делится на нормативное и казуальное) и неофициальное (последнее в свою очередь подразделяется на обыденное, профессиональное и доктринальное)¹.

Увы, в федеральном законодательстве отсутствует понятие толкования норм права в целом и официального толкования в частности. Соответствующие попытки предпринимались в законодательстве субъектов РФ, но оказались фрагментарными и в итоге не прижились. Так, Закон г. Москвы «О толковании законодательных актов города Москвы» утратил силу². Поэтому обратимся к юридической доктрине, которая в вопросах толкования права еще с советского периода разработана очень хорошо.

По мнению Н.Н. Вопленко, официальное толкование – это «разъяснение смысла и целей правовых норм, осуществляемое компетентными органами и влекущее определенные юридические последствия»³. А.С. Пиголкин под официальным толкованием понимает «разъяснение норм права, осуществляемое специально уполномоченными на то компетентными органами и формально связывающее исполнителей толкуемой нормы»⁴. П.Е. Недбайло указывал, что «толкование дается компетентным на то государственным органом или должностным лицом в процессе применения ими правовых норм»⁵. По мнению А.Л. Бредихина и Е.Д. Проценко, официальное толкование – «это выраженное в официальном акте толкование, исходящее от законотворческого или иного

¹ Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987. С. 336.

² Закон города Москвы от 13.12.2006 № 61 «О признании утратившим силу Закона города Москвы от 18.10.2000 № 34 "О толковании законодательных актов города Москвы" и внесении изменений в Закон города Москвы от 14.12.2001 № 70 "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы"» // Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 1.

³ Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права М., 1976. С. 11.

⁴ Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 118.

⁵ Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 346.

уполномоченного органа»¹. Исходя из приведенных определений, следует заключить, что официальное толкование отличаются два признака: обязательность результатов толкования для всех участников правоотношений и специальный субъект толкования (орган власти, уполномоченный давать официальное толкование).

Вместе с тем еще С.С. Алексеев разделял официальное толкование на правоприменительное и нормативное. Причем первое осуществляют фактически все государственные органы, применяя нормативные акты, а второе – только органы, специально наделенные правом официального нормативного толкования, то есть результаты такого толкования обязательны для всех субъектов правоприменения². Помимо С.С. Алексеева и многие другие исследователи называют разновидностями официального толкования казуальное и нормативное толкование³, но при этом зачастую добавляют к нему аутентическое толкование (как разновидность последнего)⁴. Аутентическое толкование – это толкование, даваемое органом, издавшим нормативный акт⁵. Право аутентического толкования напрямую обусловлено правотворческими полномочиями соответствующего органа власти, поскольку если орган власти обладает правом принять акт, то вполне закономерно, что ему же должно быть предоставлено право его истолковать⁶. Однако особенностью любого Основного закона является то, что в его принятии участвуют разные органы власти (или он вообще принимается населением), а потому отсутствует субъекта права, способный дать его аутентическое толкование. Например, крайне категорична в этом вопросе Н.В. Кальченко, которая указывает, что «процедура аутентичного толкования феде-

¹Бредихин А.Л., Проценко Е.Д. Официальное толкование права в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2021. Т. 21. № 5. С. 14.

² Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. II. С. 310.

³ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 224.

⁴Вопленко Н.Н. Указ. соч. С. 12;Крусс В.И. Конституционный нормоконтроль как аутентичное правотворчество // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 6.

⁵ Элементарные начала общей теории права. Право и закон / под общ. ред. В.И.Червонюка.М., 2003. С. 341.

⁶ Колоколов Я.Н. Аутентическое официальное толкование норм права: теория, практика, техника: дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2011. 277 с.

ральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов федерации недопустима»¹.

Соответственно, официальное толкование конституций (уставов) может быть либо нормативным, либо казуальным.

Казуальное толкование – это официальное разъяснение, обязательное только для конкретного случая (казуса), и его субъектами традиционно называют суды (прежде всего более высоких инстанций). «Казуальное толкование всегда адресовано конкретным лицам и имеет в виду конкретные обстоятельства, поэтому его недопустимо распространять на другие ситуации (казусы), даже если они аналогичны рассмотренным ранее»².

Казуальное толкование могут давать фактически любые органы публичной власти, разрешая юридическое дело. Не случайно Л.С.Явич писал, что «мотивировочная часть любого правоприменительного акта содержит в себе элементы толкования права»³. Более того, например, Н.Н. Вопленко даже подразделял казуальное толкование на судебное и административное, где последнее «представляет толкование правовых норм, субъектом которого являются министерства, ведомства, местные исполнительные органы в связи с их правоприменительной деятельностью»⁴. Думается, что столь глубокая дифференциация может иметь значение и применительно к полномочиям конституционных (уставных) советов субъектов РФ, поскольку последние не являются судебными органами и несмотря на используемые ими квазисудебные процедуры деятельности не создают правовых прецедентов, как например, высшие суды⁵.

¹ Кальченко Н.В. Некоторые дискуссионные вопросы официального толкования права // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2020. № 2 (46). С. 50.

² Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура: монография. Алматы: Өркениет, 2002. С. 122.

³ Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 141.

⁴ Вопленко Н.Н. Указ. соч. С. 14.

⁵ Например, по мнению С.С. Алексеева, толкование норм права применительно к конкретному случаю, субъектом которого выступает высшая судебная инстанция, в ряде случаев имеет значение судебного прецедента, т. е. образца, типизированного примера понимания юридических норм и их применения к данным конкретным жизненным обстоятельствам. См.: Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994. С. 181.

Однако казуальное толкование в настоящей работе рассматривается, прежде всего, как условная противоположность нормативного толкования, доступного лишь крайне ограниченному кругу субъектов. Под официальным нормативным толкованием мы предлагаем понимать разъяснение нормы права специально уполномоченным на толкование органом, результаты которого распространяются на неопределенный круг лиц и на неограниченное количество случаев.

Смысл и предназначение официального толкования, осуществляемого специализированным органом правовой охраны, хорошо раскрыт Т.Я. Хабриевой: «При использовании толкования Конституции как фактора повышения ее жизнеспособности не должна идти речь о создании новой Конституции, толкование должно проводиться в координатах определенного правового пространства, в контексте современных событий жизни общества. Это не замена Конституции, не подмена, а уяснение ее смысла, причем необходимо отказаться от догмата воли законодателя, которая при толковании Основного закона по прошествии очень короткого времени превращается в фикцию»¹.

Если мы предположим, что конституционному (уставному) совету субъекта РФ будет принадлежать только казуальное толкование Основного закона (что вполне логично, ибо совет рассматривает вопросы соответствия правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ), то его результаты в отличие от судебного толкования вряд ли будут иметь обязательные юридические последствия. В то же время отсутствие права официального толкования Основного закона субъекта РФ у конституционного (уставного) совета ставит вопрос о том, кто эту функцию должен выполнять? Как уже было указано выше, автоматическое (подразумеваемое) аутентическое толкование конституции (устава) парламентом субъекта РФ невозможно. Конечно, может быть использован опыт Республики Беларусь или Республики Армения, в которых официальное толкование Основного закона осуществляет парламент, но такой опыт скорее является

¹ Хабриева Т.Я. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы междуна-род. конф.). М., 1999. С. 187.

исключением, чем правилом¹, тем более что субъекты РФ в своих конституциях и уставах не всегда закрепляют за парламентами право официального толкования Основного закона².

Как справедливо отмечает С.Т. Артемова, «законодательный орган не может провести полного юридического анализа конституционных положений, выявить и раскрыть их подлинный смысл. Такую всестороннюю и аргументированную оценку может дать только специализированный орган»³.

Здесь также уместно привести позицию Г.А. Гаджиева о том, что условием существования нормативного толкования норм Основного закона как отдельного полномочия специализированного органа правовой охраны конституции является «отсутствие возможности уяснения смысла конституционной нормы в рамках других процедур специального конституционного контроля»⁴. После упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ оказалось, что функцию официального нормативного толкования Основного закона субъекта РФ осуществлять некому, и вполне закономерно, если эта функция будет возложена на конституционные (уставные) советы субъектов РФ⁵.

Толкование конституции (устава) субъекта РФ законодательным органом не согласуется с правовой природой этого акта как учредительного и фундаментального и во многом противоречит идеям его принятия от имени многонационального народа (что традиционно отражается в преамбулах). Нежелательность толкования конституций и уставов парламентами объясняется, в частности, пристрастностью законодателя, когда толкованию подлежит норма о нем самом⁶. Более того, по нашему мнению, официальное толкование конституции

¹ Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура: монография. С. 128.

² Сафина С.Б. Субъекты официального толкования конституций республик в составе Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 6. С. 85.

³ Артемова С.Т. Указ. соч. С. 106.

⁴ Гаджиев Г.А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 7–8.

⁵ 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. 11.

⁶ Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / под ред. И.А. Минникеса. Иркутск, 2018. С. 50.

(устава) субъекта РФ законодательным органом власти субъекта РФ в известной мере нарушает принцип разделения властей, поскольку чрезмерно усиливает в этом вопросе законодательную ветвь власти. Не меняет сути и предложения отдельных авторов включить конституционные (уставные) советы в процедуру подготовки акта толкования парламентом субъекта РФ¹.

Показательно, что в республиках Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан (в отличие от Республики Адыгея) конституционные советы получили право нормативного толкования конституций, но вот последствия такого толкования не ясны, и возникают большие сомнения относительно возможности называть такое толкование официальным.

Начнем с того, что в конституциях республик Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан нет права парламента (или иного органа) осуществлять официальное толкование Основного закона республики. Присутствуют нормы об официальном нормативном толковании только законов республик², которые, по нашему мнению, не применимы при толковании конституций. Этот вывод особенно очевиден в контексте существования ранее специальных конституционных норм в республиках о толковании конституции соответствующими конституционными судами республик. После упразднения судов соответствующие положения утратили силу, однако дальнейшего изменения конституции не претерпели. Иными словами, в текстах конституций отсутствуют нормы об их официальном толковании, поэтому даже при закреплении соответствующего полномочия в законе субъекта РФ обязательность результатов такого толкования вызывает большие вопросы.

Но и сами законы о статусе конституционных советов в части толкования конституций сформулированы иначе, нежели это было сделано в отношении

¹ Так, В.В. Гошуляк и Е.В. Портнова предлагают наделить конституционные (уставные) советы «полномочиями по выработке для законодательных органов предложений по толкованию конституции (устава) субъекта РФ». Гошуляк В.В., Портнова Е.В. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: что взамен? / В.В. Гошуляк, Е.В. Портнова // Наука. Общество. Государство. 2023. Т. 11. № 2 (42). С. 46.

² Пункт 28 ст. 56 Конституции Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992; Пункт 3 ст. 71 Конституции Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 // Республика Башкортостан. 2022. 6 декабря. № 236–237.

конституционных судов, что делает результаты толкования еще более спорными.

Конституционный совет Республики Саха (Якутия) наделен правом *толкования* Конституции Республики¹ (для сравнения – Конституционный суд Якутии обладал правом *официального толкования*)². При этом в законе не сказано о юридической силе результатов такого толкования. С учетом создания Конституционного совета Республики Саха (Якутия) как государственного органа, но не органа власти, приходится констатировать, что толкование Конституции Республики Саха (Якутия), данное советом, окажется профессиональным, но не официальным, что представляется доктринально неверным. Еще более неудачными выглядят формулировки о праве толкования Конституции Республики Башкортостан. Так, Конституционный совет Республики Башкортостан уполномочен готовить лишь проект толкования Конституции Республики³, тогда как конституционный суд давал именно официальное (обязательное) толкование⁴. На момент написания работы совершенно не ясно, кто этот проект толкования будет утверждать и каковы будут его юридические последствия, но абсолютно очевидно, что результаты толкования Конституции Республики Башкортостан, данные Конституционным советом, не будут иметь обязательной юридической силы. Закон о Конституционном суде Республики Татарстан, вообще не использует термин «толкование» заменяя его на термин «разъяснение»⁵.

Таким образом, можно заключить, что три из четырех субъектов РФ, учредивших конституционные советы, лишь обозначили право последних осуществлять нормативное толкование Основного закона, но результаты такого толкования носят необязательный характер, а значит, его нельзя именовать

¹ Часть 1 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

² Пункт 5 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

³ Пункт 2 ч. 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

⁴ Статья 115 Закона Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан».

⁵ Согласно ч. 4 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан «Конституционный совет... разъясняет положения Конституции Республики Татарстан».

официальным в том смысле, который придается этому термину законами о специализированных органах правовой охраны конституции и юридической теорией. Это в свою очередь приводит к выводу о том, что после упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ иной орган федерального или регионального уровня не уполномочен на осуществление нормативного официального толкования основных законов субъектов РФ¹ (хотя казуальное официальное толкование по-прежнему может осуществлять Конституционный Суд РФ, а в отдельных случаях и иные федеральные суды). Принимая во внимание, что нормативное толкование Основного закона – это «сильное оружие»², а процесс этот очень сложный и специфический, и в сочетании с особым субъектным составом учредителей Основного закона, представляется, что право его нормативного толкования не следует доверять парламенту, а должно быть возложено только на независимый и специализированный орган правовой охраны Основного закона, которым на уровне субъекта РФ как раз и выступает конституционный (уставный) совет³.

Уже сейчас нормативное толкование конституции в законах республик Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан отделено от казуального. Более того, в республиках Башкортостан и Саха (Якутия) существенно сокращены органы и должностные лица, уполномоченные его инициировать⁴. Таким образом, предпосылки для наделения конституционных (уставных) советов правом официального нормативного толкования лишь заложены.

Вместе с тем предоставление соответствующего права конституционным (уставным) советам возможно только путем внесения поправок в конституцию (устав) субъекта РФ. Без этих изменений результаты нормативного (абстракт-

¹Бредихин А.Л., Проценко Е.Д. Указ. соч. С. 15.

² Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации. С. 226.

³ Этот наш тезис поддерживается и в более поздних публикациях, например, Вазикова И.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: за и против конституционной реформы// Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 3 (53). С. 117.

⁴ Например, в Якутии это право не предоставлено омбудсменам (в отличие от их права инициировать нормоконтроль), а в Башкирии – предоставлено только Государственному Собранию Республики (ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и п. 2 ч. 1 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан соответственно).

ного) толкования конституционного (уставного) совета субъекта РФ будут иметь значение лишь для юридической доктрины, но не для органов власти, граждан и организаций. При этом мы считаем избыточным наделять конституционные (уставные) советы субъектов РФ правом официального толкования законов субъекта РФ¹.

Следующим шагом (после закрепления права конституционного (уставного) совета давать официальное нормативное толкование Основного закона субъекта РФ) должна стать подробная законодательная регламентация процедуры официального толкования Основного закона². Принимая во внимание, что результаты такого толкования фактически приравниваются к юридической силе Основного закона, видится необходимым установление квалифицированного числа голосов при принятии решения об официальном толковании Основного закона (а в случае явно небольшой численности конституционного (уставного) совета в количестве 3 членов – путем единогласного принятия решения об официальном толковании). Последнее замечание тем более актуально в силу нормы ч. 4 ст. Закона о Конституционном совете Республики Татарстан, согласно которой при определенных обстоятельствах³ решение о толковании Конституции Татарстан может быть принято фактически Председателем Конституционного совета.

¹ Как это, например, имеет место в Узбекистане, Азербайджане Туркменистане и Украине. Ст. 60 Закона Азербайджанской Республики от 23.12.2003 № 561-ПQ «О Конституционном суде»; Ст. 1 Закона Республики Узбекистан от 30.08.1995 № 103-I «О Конституционном суде Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 9. Ст. 178; Ст. 16. Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1 (995). Ст. 15; Ч. 4 ст. 13 Закона Украины от 16.10.1996 №422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины».

² Об обязательно «четко прописанной процедуре» официального толкования именно в законе убедительно высказалась С.Э. Несмеянова, выступая на конференции «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе» в г. Грозный, 30 апреля 2020 года. См.: Несмеянова С.Э. Вопросы толкования в деятельности органов конституционной юстиции // Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе: материалы Международ. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию со дня окончания Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). Грозный, 2020. С. 186–191.

³ Речь идет о ситуации, когда в заседании будут участвовать два конституционных советника из-за того, что полномочия третьего члена Конституционного совета досрочно прекращены или он временно отсутствует, поскольку при равенстве голосов приоритет отдается председателю.

Полномочие по разрешению споров о компетенции между высшими органами публичной власти, предусмотренное законодательством о Конституционном Суде РФ, Конституционном суде Азербайджана, Конституционном суде Грузии, Конституционном суде Таджикистана, Конституционном совете Франции и некоторых других зарубежных специализированных органов правовой охраны Основного закона¹, а также ранее предусмотренное во многих законах субъектов РФ о конституционных (уставных) судах, является наиболее спорным для органов правовой охраны конституции, а в российских реалиях еще и невостребованным².

Так, Конституционным Судом РФ рассмотрено всего три спора о компетенции. Первый – между органами государственной власти Иркутской области и Красноярского края, с одной стороны, и федеральными органами исполнительной власти, с другой, был разрешен 10 сентября 1993 года³. Второй спор о компетенции парламента РФ и Президента РФ, возникший в связи с неподписанием главой государства Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», был разрешен 6 апреля 1998 года⁴.

¹См.: Пункт 8 ч. 3 ст. 130 Конституции Азербайджанской Республики от 12.11.1995; Пункт «б» ч. 1 ст. 89 Конституции Грузии от 24.08.1995 // Ведомства Парламента Грузии. 24.08.1995. Ст. 31–33; Часть 2 ст. 89 Конституции Республики Таджикистан от 06.11.1994 // Информационно-правовая система «Законодательства стран СНГ»; Часть 3 ст. 125 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. Также соответствующее полномочие представлено, например, в Германии, Австрии, Испании, Болгарии, Венгрии и некоторых других странах.

²Брежнев О.В. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 49; Никитина А.В. Проблемы разрешения споров о компетенции в порядке конституционного судопроизводства // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 59. С. 70.

³Постановление Конституционного Суда РФ от 10.09.1993 № 15-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 4–5.

⁴Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.1998 № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

Третий, наиболее известный спор между Советом Федерации РФ и Президентом РФ о полномочии временно отстранять Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела был разрешен 6 апреля 1998 года¹. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ решений по спорам о компетенции не выносили в принципе (даже в тех субъектах, где соответствующее право было за ними закреплено)². Сказанное не означает, что органы конституционной юстиции вообще не касались вопросов компетенции органов власти, просто делали они это в рамках процедуры нормоконтроля³.

Вероятно поэтому, а также в силу создания конституционных советов в республиках Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан в качестве государственных органов без властных полномочий, в законах о них право разрешения споров о компетенции не предусмотрено в принципе (хотя в законодательстве республик Адыгея, Саха (Якутия) и Татарстан полномочия конституционных судов предусматривали право последних на разрешение споров о компетенции)⁴.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

² Никитина А.В. Споры о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации: понятие и механизмы разрешения // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2013. № 6. С. 50.

³ Кобзарь Д.А. Судебное разрешение конституционно-правовых споров о компетенции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 132; Варфоломеева Н.П. Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. С. 148; Половченко К.А. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционного суда // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 66.

⁴ П. 2 ч. 1 ст. 3 Закона республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. 1996. № 6; п. 2 ст. 3 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 № 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Официальный портал правовой информации. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550103176>; ч. 4 ст. 4 Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-XII «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 1998. 28 ноября. № 240 соответственно.

Нужно ли комментируемое полномочие конституционным (уставным) советам субъектов РФ? На наш взгляд – нет. Рассмотрение споров о компетенции, во-первых, сближает специализированные органы конституционно-правовой охраны с судами общей юрисдикции (вплоть до подмены последних), что нежелательно; во-вторых, предполагает рассмотрение вопросов не столько права, сколько факта, что не свойственно органам конституционного контроля и надзора; в-третьих, споры о компетенции неизбежно крайне политизированы, а органам охраны Основного закона во всех случаях следует избегать участия в политических конфликтах. Таким образом, считаем, что самостоятельное полномочие конституционных (уставных) советов субъектов РФ по разрешению споров между отдельными органами публичной власти нецелесообразно и нежелательно.

Право законодательной инициативы принадлежит Конституционному Суду РФ и традиционно принадлежало конституционным (уставным) судам субъектов РФ¹, однако органы конституционной юстиции пользовались им крайне редко, поэтому в научной литературе это право зачастую именуется «спящим»², поскольку, как верно подметила С.Э. Несмеянова, «это право не совсем соответствует характеру деятельности суда и его возможностям»³.

Реализация судом права законодательной инициативы может нарушать принцип беспристрастности суда, если проверке будет подлежать внесенный им закон (особенно если он будет принят парламентом без каких-либо изменений первоначальной редакции). Например, Т.Я. Хабриева отмечает, «что если внесенный Конституционным судом законопроект будет принят, то впоследствии не исключена возможность оспаривания его конституционности, но ни-

¹Озиев Т.Т. К вопросу о праве законодательной инициативы конституционного суда Чеченской Республики // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 72.

²Митюков М.А. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 27; Змиевский Д.В. Право законодательной инициативы в системе полномочий Конституционного Суда Российской Федерации // *Oeconomia et Jus*. 2021. № 4. С. 48; Ливеровский А.А. Уточнение смысловых представлений о конституционном нормоконтроле // Право: история и современность. 2018. № 1. С. 34.

³ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 233.

кто не может быть судьей в собственном деле»¹. Кроме того, право законодательной инициативы конституционного суда отдельными авторами² рассматривается как нарушающее принцип разделения властей (в его истолковании Конституционным Судом РФ)³, поскольку, как верно отметил В.Д. Зорькин, «в таком случае объективно возникает коллизия между принципом представительной демократии и принципом судебного контроля конституционности»⁴. Видимо поэтому у большинства судебных органов правовой охраны конституции в СНГ право законодательной инициативы отсутствует⁵.

Однако неиспользование органами конституционной юстиции права законодательной инициативы вызывало и негативную оценку. Так, «со стороны представителей Верховного Суда РФ не раз раздавалась критика того, что Конституционный Суд РФ не использует предоставленное ему право законодательной инициативы в целях исполнения своих же решений»⁶.

Отсутствие или неиспользование права законодательной инициативы органами конституционной юстиции имеет и другое объяснение. Судам нет необходимости вносить законодательную инициативу в парламент в порядке законотворческого процесса. Вместо этого они, принимая итоговое решение, фор-

¹ Парламентское право России: Учебное пособие / под ред. И.М. Степановой и Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 172.

² Кургузиков М.С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. С. 177; Гелеш И.А. Проблемы реализации права законодательной инициативы Конституционного Суда РФ в парламенте РФ // Вестник Евразийской академии административных наук. 2020. № 3 (52). С. 34–37; и др.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁴ Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция: монография. М.: НОРМА, 2010. С. 153.

⁵ Кроме Конституционного Суда РФ исключение составляет только Конституционный Суд Республики Узбекистан. Ст. 75 Регламента Конституционного Суда Республики Узбекистан от 17.04.2015 // Информационно-правовая система «Законодательства стран СНГ».

⁶ Митюков М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 49–62; 2021. № 6. С. 48–60.

мулируют рекомендацию законодателю (или иному органу) о необходимости устранения пробелов, коллизий и правовой неопределенности¹. При этом суд зачастую весьма конкретно формулирует такую рекомендацию (особенно в части восполнения правовых пробелов).

Признавая обоснованность приведенной выше аргументации, считаем необходимым согласиться с позицией О.А. Казанцева о том, что право законодательной инициативы не противоречит правовой природе органов конституционной юстиции² и тем более оно не противоречит правовой природе конституционных (уставных) советов субъектов РФ, не являющихся судебными органами. И тем более обоснованным представляется наличие такого права у конституционных (уставных) советов субъектов РФ, не обладающих правом лишать проверяемые акты юридической силы.

Право законодательной инициативы является крайне необходимым для конституционных (уставных) советов субъектов РФ в свете того обстоятельства, что их властные полномочия еще только обосновываются в юридической доктрине и пока не подтверждены региональным законодателем. В сложившихся условиях право законодательной инициативы может стать альтернативным способом воздействия на парламент субъекта РФ, тем более что, как справедливо отметил З.А. Ашхотов, «законопроект, разработанный органом конституционного контроля... будет более подготовленным, чем "обычный" законопроект»³. Поэтому считаем верной позицию законодателя Республики Башкортостан, предоставившего Конституционному совету право законодательной инициативы⁴, и ошибочной – позицию законодателей в республиках Адыгея, Саха (Якутия) и Татарстан, отказавших конституционным советам в этом праве. При этом право законодательной инициативы не может считаться достаточно дей-

¹ Карулин И.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 1. С. 47.

² Казанцев А.О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 2 (123). С. 31.

³ Ашхотов З.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 42.

⁴ Пункт 4 ч. 1 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан.

ственной заменой праву конституционного (уставного) совета субъекта РФ лишать акт юридической силы или хотя бы приостанавливать его действие.

Достаточно близко к праву законодательной инициативы примыкает *право посланий органа правовой охраны Основного закона*, адресованных парламенту и некоторым иным органам власти или должностным лицам. Несмотря на то, что Конституционный Суд РФ утратил право направлять послания после поправок 2020 года к Конституции РФ, а в конституционных (уставных) судах субъектов РФ это право встречалось крайне редко¹, оно вполне может быть предоставлено конституционным (уставным) советам субъектов РФ. Так, по мнению О.В. Брежнева, «послание выполняет двойственную роль: с одной стороны, является одним из инструментов воздействия, используемых органом конституционного контроля в системе "сдержек и противовесов", с другой стороны, выступает в качестве средства обеспечения исполнения решений, а в широком смысле – способствует соблюдению органами государственной власти конституционной законности»². Е.В. Тарибо позитивно оценивает перспективу направления посланий Конституционного Суда РФ, называя их «стимулом к исправлению недостатков правовой системы», и предлагает внедрить практику письменных посланий³.

В законах о существующих конституционных советах послания не упоминаются. Однако в республика (Саха) Якутия и Татарстан предусмотрена обязанность (а не право) конституционного совета ежегодно готовить доклад о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики (Саха) Якутия⁴ и конституционной законности в Республике Татарстан⁵.

¹ Например, ст. 3.1 Закона Республики Карелия от 07.07.2004 № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» // Собрание Законодательства Республики Карелия. 2004. № 7. Ст. 772.

² Брежнев О.В. Институт послания Конституционного Суда законодательному органу власти: проблемы теории и практики // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 42.

³ Тарибо Е.В. Проблемы эволюционного развития российской модели судебного конституционного контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 19.

⁴ Ч. 6 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

⁵ Ст. 12 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан.

Регламент Конституционного совета Республики (Саха) Якутия не содержит структуры доклада, а определяет только процедурные моменты его подготовки, утверждения и представления в Государственное Собрание Республики (Саха) Якутия¹. Убеждены, что отсутствие нормативной регламентации доклада во многом объясняется неразработанностью этого вопроса в юридической доктрине. Так, применительно к посланиям Конституционного Суда Н.В. Витрук отмечал неясность этого вопроса, «начиная с их необходимости и кончая вопросом концепции самого содержания послания, должен ли он быть докладом о проделанной работе или содержать нечто большее – обобщение недостатков в законодательной деятельности на основе материалов разрешенных дел, рекомендаций и т. д.»². Крайне показательно и то, что в Решении Конституционного совета Республики (Саха) Якутия от 23.12.2021 № 10-И «О структуре ежегодного доклада о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия) и назначении лиц, ответственных за его подготовку»³ указаны только ответственные за его составление, а сама структура доклада не содержится. В регламенте Конституционного совета Республики Татарстан указано, что структура доклада определяется ежегодно на заседании Совета⁴.

Анализ докладов о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия) за 2021, 2022 и 2023 годы, показывает, что Конституционный совет очень широко подошел к их содержанию, включив в них в 2021 году вопросы касающиеся не только состояния непосредственно ре-

¹ Глава 10 Регламента Конституционного совета Республики Саха (Якутия): утв. Решением Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 28.10.2021 РКС № 2-И // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/10/07/>(дата обращения 24.07.2024).

² Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001. С. 230.

³ Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: [https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/24/files/Решение%20РКС-10-1\(1\).pdf](https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/24/files/Решение%20РКС-10-1(1).pdf)(дата обращения 24.07.2024).

⁴ Ч. 1 ст. 48 Регламента Конституционного совета Республики Татарстан: утв. решением Конституционного совета Республики Татарстан от 11.10.2023 № 2-Р // Официальный сайт Конституционного совета Республики Татарстан. – URL: https://konsov.tatarstan.ru/file/pub/pub_3896000.docx (дата обращения 24.07.2024).

гионального законодательства (раздел 2 Доклада), но и исследования развития конституционного законодательства в Республике Саха (Якутия) с 1922 года (раздел 1 Доклада), вопросы культурного и духовно-нравственного развития в Республике Саха (Якутия) (раздел 3 Доклада), а также обобщения по вопросам приведения законодательства Республики Саха (Якутия) в соответствие с федеральным законодательством (раздел 4 доклада)¹. В 2022 году структура доклада существенно изменилась и включает в себя четыре раздела: актуальные направления развития конституционного законодательства Российской Федерации и Республики Саха (Якутия); участие Республики Саха (Якутия) в правовом регулировании общественных отношений в Арктической зоне Российской Федерации; конституционно-правовые основы проведения Года педагога и наставника и Года труда в Республике Саха (Якутия); правовые позиции Конституционного совета Республики Саха (Якутия) как научно-практический фактор совершенствования законодательного регулирования отношений в сфере охраны семьи, материнства, отцовства и детства². В докладе за 2023 год выделены три раздела, посвященные развитию конституционного законодательства Республики в сферах: трудовых отношений, образования и социальной политики³.

Признавая право и возможность Конституционного совета Республики Саха (Якутия) широко подходить к составлению докладов о состоянии консти-

¹Доклад Конституционного совета Республики Саха (Якутия) о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). Якутск. 2022. – 214 с. // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/03/24/files/ДОКЛАД%20на%2024_03.pdf (дата обращения 24.07.2024).

²Доклад Конституционного совета Республики Саха (Якутия) о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). Якутск. 2023. – 141 с. // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/04/04/files/Доклад%2004_04_2023.pdf (дата обращения 24.07.2024).

³Доклад Конституционного совета Республики Саха (Якутия) о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). Якутск. 2024. – 137 с. // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2024/04/04/files/Ежегодный%20доклад%202024%2004_04_24_660e11cbf10a8.pdf (дата обращения 24.07.2024).

туционного законодательства, нельзя не отметить его избыточность и выход за рамки непосредственно конституционного регулирования.

Представляется, что конституционному (уставному) совету субъекта РФ в его докладах (посланиях) надлежит освещать наиболее значимые нарушения Основного закона и факты игнорирования решений конституционного (уставного) совета субъекта РФ, общие статистические данные о рассмотрении нормативных актов и их проектов, а также об использовании иных полномочий конституционного (уставного) совета субъекта РФ.

Возможная структура ежегодных посланий (докладов) конституционного (уставного) совета субъекта РФ может быть следующей: 1) статистические данные о количестве поступивших обращений и их тематике; 2) акты или нормы, признанные противоречащими конституции (уставу) субъекта РФ; 3) сведения об изменении нормативных актов (их проектов) в связи с позицией конституционного (уставного) совета субъекта РФ.

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание на то, что ранее существовавшие послания Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ были правом, а не обязанностью судов¹. Обязательность ежегодного доклада о состоянии и развитии конституционного законодательства еще раз свидетельствует о подотчетности конституционного совета парламенту республики, что хоть и не исключается, но нежелательно в силу того обстоятельства, что именно конституционному совету надлежит право проверять качество законов республики. Потому мы не готовы поддержать авторов, вы-

¹ Исключения из этого правила встречались довольно редко. Так, Регламент Конституционного Суда РФ до 2011 г. содержал обязанность Суда ежегодно обращаться с посланием о состоянии конституционной законности. См.: § 46 Регламента Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.08.2024). Конституционный Суд Карелии *должен был* представить послание вновь избранному парламенту Республики и *мог* направить послания в иные моменты времени. См.: ст. 3.1. Закона Республики Карелия от 07.07.2004 № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия»

ступающих за законодательную легализацию докладов конституционных (уставных) советов субъектов РФ¹.

В условиях создания конституционных (уставных) советов субъектов РФ без статуса органа государственной власти, не имеющих права лишать акты юридической силы, доклады (или внеочередные послания) послания могут стать еще одним инструментом обеспечения конституционной законности. Особенно это актуально в отношении исполнительных органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, поскольку конституционные (уставные) советы субъектов РФ вряд ли будут наделены правом правотворческой инициативы в отношении этих органов власти.

Правовое просвещение, пропаганда идей конституционализма, прав человека и конституционных ценностей никогда ранее напрямую не закреплялись в качестве полномочий органов конституционной юстиции², хотя в известной мере реализовывались ими на практике. Вместе с тем три из четырех региональных конституционных советов в России это полномочие получили.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан последний «осуществляет пропаганду конституционных ценностей среди населения». При этом содержание этой деятельности в законодательстве не раскрывается.

Согласно ч. 7 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) последний «осуществляет научно-методическое обеспечение развития конституционного законодательства». В законе реализация этого полномочия не конкретизируется, но в Регламенте Конституционного совета ему посвящена отдельная глава 11 «Организация научно-методического обеспечения развития

¹Иванова Е.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 1 (87). С. 55.

² Соответствующее право иногда предусматривалось лишь для аппарата суда. Например, согласно ст. 35 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» аппарат Уставного Суда «обеспечивает правовое просвещение граждан».

конституционного законодательства Республики Саха (Якутия)»¹ (состоящая из трех статей), согласно которой в научно-методическое обеспечение развития конституционного законодательства включается: 1) создание коллегиального органа при Конституционном совете², координирующего его научно-методическую работу (ч. 3 ст. 54 Регламента); 2) проведение научных, научно-методических и научно-практических мероприятий в форме конференций, семинаров, «круглых столов» и иных формах (ч. 4 ст. 54 Регламента); 3) проведение социологических, научных, научно-методических и иных исследований по инициативе и на средства Конституционного совета Республики (Саха) Якутия (ч. 5 ст. 54 Регламента); 4) взаимодействие с научными организациями и высшими учебными заведениями, в том числе заключение соглашений и договоров на проведение совместных научно-методических и научно-практических мероприятий, а также на проведение научно-исследовательских работ (ч. 1 и 2 ст. 55 Регламента); 5) участие в реализации государственной политики в сфере повышения правовой культуры населения (ч. 1 ст. 56 Регламента); проведение публичных лекций и иных мероприятий, предназначением которых является распространение знаний о Конституции и конституционном законодательстве Республики (Саха) Якутия (ч. 2 ст. 56 Регламента); 6) оказание бесплатной юридической помощи населению (ч. 3 ст. 56 Регламента); 7) проведение личного приема граждан конституционными советниками по вопросам реализации их субъективных конституционных прав и свобод (ч. 4 ст. 56 Регламента)³.

Анализ Регламента Конституционного совета Якутии позволяет заключить, что научно-методическое обеспечение развития конституционного законодательства как полномочие Конституционного совета Республики (Саха)

¹ Регламент Конституционного совета Республики Саха (Якутия): утв. Решением Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 28.10.2021 РКС № 2-1.

² Положение об общественно-консультативной коллегии Конституционного Совета Республики Саха (Якутия): утв. Решением Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 21.01.2022 РКС № 14-1 // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). URL: [https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/21/\(дата_обращения_24.07.2024\)](https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/21/(дата_обращения_24.07.2024)).

³ Причем последние две формы названы обязательными для конституционных советников, но не для Конституционного совета в целом.

Якутия существенно выходит за рамки простого правового просвещения и пропаганды ценностей конституционализма и направлено на создание разноплановых условий (прежде всего научных и методологических) для всестороннего обеспечения режима конституционной законности в Республике.

Согласно ч. 8 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан «Конституционный совет содействует правовому просвещению, формированию и развитию правовой культуры населения», а согласно ч. 7 этой же статьи «осуществляет научно-методическое обеспечение развития конституционного законодательства». В настоящий момент отсутствуют акты, регламентирующие эту деятельность (в том числе Регламент Конституционного совета Республики Татарстан), но можно предположить, что эта деятельность окажется созвучной той, что уже осуществляется в Республике Саха (Якутия).

Завершая анализ компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ, необходимо перейти от их полномочий в отношении иных органов, граждан и организаций (то есть в отношении третьих субъектов правоотношений) к полномочиям советов в отношении организации своей внутренней деятельности. Использованная федеральным законодателем конструкция «при законодательном (представительном) органе власти» открывает большие возможности ограничивать компетенцию конституционного (уставного) совета организовывать свою внутреннюю деятельность.

Поэтому считаем, что, будучи самостоятельным и тем более контрольным органом государственного механизма, конституционный (уставный) совет субъекта РФ должен обладать автономностью по вопросу определения внутренних процедур своей деятельности, то есть обладать правом принимать свой регламент (как это реализовано в республиках Башкортостан, (Саха) Якутия и Татарстан¹).

Что же касается организационного и материального обеспечения деятельности, то оно может быть возложено как на сам конституционный (устав-

¹Ч. 7 ст. 11 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан, ч. 5 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и ч. 10 ст. 6 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан соответственно.

ный) совет субъекта РФ (как например, в республиках (Саха) Якутия и Татарстан), так и на иной орган, в первую очередь на законодательный (как например, в республиках Адыгея и Башкортостан), но не обязательно именно на парламент субъекта РФ.

Здесь уместно привести аналогию не только с Государственным Советом РФ, деятельность которого обеспечивает Администрация Президента РФ, но и с мировыми судьями, являющимися составной частью судебной системы России, деятельность которых, однако, обеспечивает соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ (например, Главное управление юстиции Челябинской области или Департамент мировых судей Свердловской области). Вместе с тем в целях минимизации расходов на содержание конституционного (уставного) совета субъекта РФ наиболее оптимальным видится подход, когда специальный аппарат для обеспечения деятельности совета не создается, а эту функцию выполняет аппарат регионального парламента.

Среди иных полномочий, которыми исследователи предлагают наделить конституционные (уставные) советы субъектов РФ, называют и некоторые иные полномочия, существовавшие у отдельных конституционных (уставных) судов субъектов РФ (участие в инаугурации главы субъекта РФ, применение мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов государственной власти субъекта РФ и другие специфичные полномочия)¹. По нашему мнению, с учетом достаточно спорного места конституционных (уставных) советов субъектов РФ в системе публичной власти, установление подобных полномочий маловероятно и бесперспективно (за исключением, пожалуй, участия советников в официальных мероприятиях наподобие инаугурации).

Завершая анализ полномочий конституционных (уставных) советов субъектов РФ, как законодательно установленных так и доктринально предполагаемых, можно заключить, что, с одной стороны, будучи несудебными органами, советы могут и должны обладать более широким и разнообразным инструмен-

¹Иванова Е.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. С. 55.

тарием для обеспечения верховенства и прямого действия Основного закона, нежели органы конституционной юстиции, а с другой стороны, по меткому замечанию В.А. Кряжкова и П.В. Гоголева, опыт учреждения конституционных советов «свидетельствует о существенном снижении уровня регионального конституционного контроля (надзора)»¹. Увы, аналогичные «негативные» оценки высказывают и многие другие исследователи статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ², вплоть до неутешительного прогноза о повторении конституционными (уставными) советами субъектов РФ судьбы уставных палат 90-х годов прошлого века³. Поэтому в будущем практика закрепления полномочий должна быть изменена в сторону превращения конституционных (уставных) советов субъектов РФ в органы государственной власти, наделенные необходимыми и достаточными для правовой охраны Основного закона полномочиями.

¹Кряжков В.А., Гоголев П.В. Новая форма конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)) //Вкн.: Конституционализм: универсальное и национальные измерения: монография / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. М., 2022. С. 237.

² См., например: Брежнев О.В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 4 (149). С. 29; Митусова И.А. Конституционные советы в субъектах Российской Федерации взамен конституционных (уставных) судов // Право и государство: теория и практика. 2022.№ 3 (207). С. 176.

³Гриценко Е.В. Указ. соч. С. 17.

Заключение

1 января 2023 года были окончательно упразднены конституционные (уставные) суды субъектов РФ, а предложенная федеральным законодателем альтернатива в виде конституционных (уставных) советов субъектов РФ только «пробивает себе дорогу». На начало сентября 2023 года анализируемые советы были созданы только в четырех республиках: Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан, а также возможность их создания упоминается в уставах Тверской области и Ненецкого автономного округа.

Причин медленного создания конституционных (уставных) советов субъектов РФ очень много. Среди них и крайняя лапидарность федерального законодателя, и нежелание органов государственной власти субъектов РФ обременять себя дополнительными контрольными или надзорными органами, и не всегда удачный опыт функционирования органов региональной конституционной юстиции. Но с позиции юридической доктрины, пожалуй, самым главным препятствием на пути создания конституционных (уставных) советов субъектов РФ является непонимание их правовой природы, а также их места в системе публичной власти. Такое непонимание возникает из-за неопределенности в вопросах о том, должны ли конституционные (уставные) советы субъектов РФ входить в какую-либо из традиционных ветвей государственной власти или должны стоять особняком? кем должны формироваться эти органы? какие виды нормоконтроля им надлежит осуществлять (предварительный или последующий, обязательный или факультативный и т. д.)? какие правовые акты им надлежит проверять? могут ли они выносить решения, имеющие обязательную юридическую силу? в какой процедуре им работать? И это лишь самые значимые вопросы.

Настоящая диссертация представляет собой попытку на основании имеющихся теоретических воззрений на правовую природу органов охраны Основного закона (как в России, так и в некоторых зарубежных странах) и с уче-

том позитивного и негативного опыта функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также с учетом новейшего опыта учреждения конституционных советов в республиках Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан, предложить наиболее эффективную модель конституционно-правового положения конституционных (уставных) советов субъектов РФ как специализированных органов государственной власти, предназначенных для обеспечения верховенства и прямого действия конституций (уставов) субъектов РФ.

В работе не только анализируется статус уже созданных конституционных советов, но и обосновывается необходимость учреждения конституционных (уставных) советов субъектов РФ в качестве независимых специализированных органов правовой охраны Основного закона субъекта РФ, не входящих ни в одну из традиционных ветвей власти и осуществляющих конституционный (уставный) нормоконтроль, и иные связанные с ним полномочия. Доказывается нежелательность наделения таких органов статусом исключительно надзорных и невозможность учредить их как классические контрольные судебные, а потому предлагается именовать их органами правовой охраны Основного закона и наделять полномочиями, свойственными как отдельным контрольным, так и некоторым надзорным органам. При этом мы не игнорируем положения действующего законодательства, и предлагаемый статус конституционных (уставных) советов субъектов РФ вписан в текущие реалии и систему органов власти субъекта РФ, а предлагаемые в диссертации изменения федерального законодательства минимальны, поскольку представляются маловероятными и преждевременными (в текущий исторический период). Указанные предложения нашли отражение в модельном законе субъекта РФ «О Конституционном (Уставном) совете субъекта РФ» представленном в Приложении 1 к диссертации.

Что же касается критики созданных конституционных советов, то она по большей мере носит сдержанный характер, поскольку преследует цель не столько скорректировать их статус, сколько предложить региональному зако-

нодателю альтернативные варианты для учреждения конституционного (уставного) совета не как декларативного органа, а как реального инструмента обеспечения верховенства Основного закона субъекта РФ и цивилизованного механизма разрешения конституционных конфликтов.

Убеждены, что, несмотря на сложности, связанные с учреждением конституционных (уставных) советов субъектов РФ, они могут выступить хорошей экспериментальной площадкой для тестирования новых форм и методов нормоконтроля, новых полномочий органов конституционной (уставной) охраны, а также способов их осуществления, а потому достаточно разнородный и противоречивый опыт создания конституционных советов в республиках Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан следует приветствовать.

В то же время хотелось бы предостеречь иные субъекты РФ от механического заимствования опыта этих республик, а самое главное – от заимствования ошибочного, на наш взгляд, подхода учреждать конституционный (уставный) совет в качестве просто государственного органа, а не органа государственной власти субъекта РФ.

В работе доказано, что даже с учетом большого количества ограничивающих факторов, установленных федеральным законодательством, конституционные (уставные) советы субъектов РФ обладают достаточным потенциалом для эффективной охраны Основного закона субъекта РФ за счет специализации и использования альтернативных средств обеспечения действенности своих решений (в том числе при обращении в суды общей юрисдикции с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ).

Субъекты Федерации не только обладают всеми необходимыми правотворческими полномочиями, но и должны стремиться создавать конституционные (уставные) советы как эффективные средства обеспечения верховенства и прямого действия своих Основных законов, чего невозможно добиться, учреждая конституционные (уставные) советы субъектов РФ без действенных властных полномочий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

І. Федеральные нормативные правовые акты и решения федеральных судов

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 06.10.2022).
2. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 40.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
4. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
5. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
6. Федеральный конституционный закон от 08.02.2001 № 1-ФКЗ «О внесении изменений и дополнения в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 2001. – № 7. – Ст. 607.
7. Федеральный конституционный закон от 05.04.2005 № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1273.
8. Федеральный конституционный закон от 02.06.2009 № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 2009. – № 23. – Ст. 2754.

9. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>(дата обращения 10.03.2020).

10. Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 09.11.2020).

11. Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>(дата обращения 08.12.2020).

12. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. 29 июля. – № 170.

13. Кодекс административного судопроизводства РФ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL:<http://pravo.gov.ru>(дата обращения 08.08.2024).

14. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

15. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

16. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366

17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

18. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>(дата обращения 10.07.2023).

19. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>(дата обращения 08.08.2024).

20. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

21. Федеральный закон от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 144.

22. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 50 (ч. III). – Ст. 8039.

23. Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3019.

24. Федеральный закон от 06.04.2015 № 69-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 07.04.2015).

25. Указ Президента РФ от 15.04.1996 № 558 «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук» // СЗ РФ. – 1996. – № 16. – Ст. 1845.

26. Регламент Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Закон РСФСР от 27.10.1989 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1304

28. Закон СССР от 23.12.1989 № 972-1 «О конституционном надзоре в СССР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 29. – Ст. 527.

29. Закон РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном суде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 30. – Ст. 1017.

30. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>(дата обращения 16.03.2020).

31. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // СЗ РФ. – 2018. – № 51. – Ст. 8095.

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СЗ РФ. – 2013. – № 50. – Ст. 6669.

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона

Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2004. – № 47. – Ст. 4691.

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

37. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 16. – Ст. 1774.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. – 1999. – № 51. – Ст. 6364.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3004.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.1998 № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1879.

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220 (1) и 220 (2) Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 2–3.

44. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.09.1993 № 15-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года "Об организации управления электроэнергетиче-

ским комплексом Российской Федерации в условиях приватизации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 4–5.

45. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 2.

46. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // Официально опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

47. Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 № 65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 2059.

48. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

49. Определение Конституционного Суда от 10.04.1997 № 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 4.

50. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.

51. Проект Федерального конституционного закона № 1024648-7 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона № 1024648-7 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»; Таблица поправок ко второму чтению // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024648-7> (дата обращения 06.10.2023).

52. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» Внесен в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 г. сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения 06.10.2023).

II. Нормативные правовые акты и решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ

1. Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. – 1995. – 10 марта.

2. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 // Республика Башкортостан. – 2022. – 6 декабря. – № 236–237.

3. Конституция Республики Саха (Якутия) от 04.04.1992 // Официальный портал правовой информации Якутии. – URL: <https://www.sakha.gov.ru/konstitutsiya> (дата обращения 08.07.2024).

4. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 // Советская Татария. – 1992. – 12 декабря. – № 246–247.
5. Устава Ненецкого автономного округа от 11.09.1995 // Няръяна Вындер. – 1996. – 26 сентября.
6. Устав Тверской области от 05.11.1996 // Тверские ведомости. – 1996. – 4 декабря. – № 98.
7. Закон Иркутской области от 07.12.1998 № 55-оз «О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области» // Восточно-Сибирская правда. – 1998. – 23 декабря.
8. Закон Республики Мордовия от 16.02.1994 № 1120 XII «О внесении изменений в Конституцию (Основной закон) Республики Мордовия» // Ведомости Верховного Совета Республики Мордовия. – 1994. – № 6.
9. Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012> (дата обращения 01.05.2022).
10. Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Официальный портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0200202211220007> (дата обращения 22.11.2022).
11. Закон Республики Татарстан от 13.06.2023 № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан» // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1600202306140002> (дата обращения 16.04.2023).
12. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2355-3 № 621-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 28.05.2021).
13. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» //

Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1400202105280005> (дата обращения 28.05.2021).

14. Конституционный закон Республики Тыва от 11.01.2019 № 30-КЗРТ «Об упразднении Конституционного суда Республики Тыва и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 03.01.2022).

15. Закон Санкт-Петербурга от 13.06.2011 № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. – 2011. – № 26.

16. Закона Республики Татарстан от 4.03.2006 № 16-ЗРТ «О государственных должностях Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2006. – № 3 (I часть). – Ст. 1370.

17. Закон Республики Саха (Якутия) от 11.10.2006 № 385-3 № 783-III «О Реестре государственных должностей Республики Саха (Якутия) и должностей государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. – 2006. – № 66.

18. Закон Республики Саха (Якутия) от 19.12.2018 2080-3 № 51-VI «О государственных должностях Республики Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 02.09.2024).

19. Закон Санкт-Петербурга от 12.04.2021 № 149-34 «Об упразднении Уставного Суда Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения 14.04.2021).

20. Уставной закон Калининградской области от 01.12.2020 № 485 «Об упразднении Уставного Суда Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 03.12.2021).

21. Закон Свердловской области от 29.06.2021 № 76-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Областного закона "Об Уставном Суде Свердловской области"» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения 30.06.2021).

22. Закон Челябинской области от 23.10.2014 № 22-ЗО «О признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2014. – 8 ноября. – № 175.

23. Закон Республики Бурятия от 06.07.2018 № 3072-V «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Бурятия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Бурятия в связи с упразднением Конституционного суда Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения 08.07.2018).

24. Закон города Москвы от 13.12.2006 № 61 «О признании утратившим силу Закона города Москвы от 18.10.2000 № 34 "О толковании законодательных актов города Москвы" и внесении изменений в Закон города Москвы от 14.12.2001 № 70 "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы"» // Ведомости Московской городской Думы. – 2007. – № 1.

25. Конституционного закона Республики Северная Осетия – Алания от 16.06.2001 № 17-РЗ «О Конституционном суде Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. – 2001. – № 127.

26. Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 «О Конституционном суде Республики Адыгея» (утратил силу) // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6.

27. Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном суде Республики Башкортостан (утратил силу) // Законы Республики Башкортостан. – 1993. – Вып. IV.

28. Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-XII «О Конституционном суде Республики Татарстан» (утратил силу) // Республика Татарстан. – 1998. – 28 ноября. – № 240.

29. Закон Санкт-Петербурга от 05.06.2000 № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» (утратил силу) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2012. – № 17.

30. Закон Санкт-Петербурга от 26.04.1995 № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» (утратил силу) // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. – 1995. – № 9.

31. Закон Иркутской области от 15.03.1996 № 15-оз «Об Уставной палате» (утратил силу) // Восточно-Сибирская правда. – 1996. – 9 апреля. – № 79.

32. Закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 «Об Уставном суде Калининградской области» (утратил силу) // Дмитрия Донского, 1. – 2000. – № 83.

33. Закон Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» (утратил силу) // Собрание законодательства Свердловской области. – 1997. – № 5. – Ст. 930.

34. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 № 38-РЗ «О Конституционном суде Кабардино-Балкарской Республики» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

35. Закон Республики Карелия от 07.07.2004 № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» (утратил силу) // Собрание Законодательства Республики Карелия. – 2004. – № 7. – Ст. 772.

36. Закон Челябинской области от 27.10.2011 № 220-ЗО «Об Уставном суде Челябинской области» (утратил силу) // Южноуральская панорама. – 2012. – 13 ноября. – № 174.

37. Закон Иркутской области от 28.11.2014 № 135-ОЗ «Об Уставном Суде Иркутской области» (утратил силу) // Областная. – 2014. – 3 декабря. – № 136.

38. Закон Республики Бурятия от 25.10.1994 № 42-1 «О Конституционном суде Республики Бурятия» (утратил силу) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 2.

39. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 № 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» (утратил силу) // Официальный портал правовой информации. – URL:<https://docs.cntd.ru/document/550103176> (дата обращения 02.09.2024).

40. Закон Северо-Осетинской АССР от 17.03.1990 «О конституционном надзоре в Северо-Осетинской АССР» (утратил силу) // Официальный портал правовой информации. – URL:http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=138022880&page=1&rdk=1#I0 (дата обращения 02.09.2024).

41. Закона Республики Татарстан от 13.12.1990 № 524-XII «О конституционном надзоре в Республике Татарстан» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 1.

42. Закон Башкирской ССР от 23.11.1990 № ВС-3/18 «О конституционном надзоре в БССР» (утратил силу) // Законы Башкирской ССР. – 1992. – Выпуск I.

43. Закон Коми АССР от 25.11.1990 «О конституционном надзоре в Коми АССР» // Официальный портал правовой информации. – URL:<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=122004477&backlink=1&nd=122010189>(дата обращения 02.09.2024).

44. Закон Дагестанской АССР от 25.07.1990 «О конституционном надзоре в Дагестанской АССР» (утратил силу) // Дагестанская правда. – 1990. – 1 августа.

45. Указ Губернатора Свердловской области от 26.04.2010 № 326-УГ «О конкурсе по отбору кандидатов на должность судьи Уставного Суда Свердловской области» (утратил силу) // Собрание законодательства Свердловской области. – 2010. – № 4 (2010). – Ст. 491.

46. Регламент Государственного Собрания Якутии: утв. Постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17.04.2008 ГС № 17-IV // Официальный сайт Государственного Собрания (Ил

Тумэн) Республики Саха (Якутия). – URL: <https://iltumen.sakha.gov.ru/reglament-gosudarstvennogo-sobranija-il-tumen-rsja> (дата обращения 02.09.2024).

47. Регламент Конституционного совета Республики Саха (Якутия): утв. Решением Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 28.10.2021 РКС № 2-И // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/10/07/> (дата обращения 02.09.2024).

48. Регламент Конституционного совета Республики Башкортостан: утв. решением Конституционного совета Республики Башкортостан от 15.03.2023 № 1-Р // Официальный сайт Конституционного совета Республики Башкортостан. – URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/482715/> (дата обращения 02.09.2024).

49. Регламент Конституционного совета Республики Татарстан: утв. решением Конституционного совета Республики Татарстан от 11.10.2023 № 2-Р // Официальный сайт Конституционного совета Республики Татарстан. – URL: https://konsov.tatarstan.ru/file/pub/pub_3896000.docx (дата обращения 02.09.2024).

50. Положение об общественно-консультативной коллегии Конституционного Совета Республики Саха (Якутия): утв. Решением Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 21.01.2022 РКС № 14-И // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/21/files/> (дата обращения 02.09.2024).

51. Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 07.02.2003 № 8-П «По делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

52. Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 24.12.2003 № 12-П «По делу о толковании положения части первой статьи 8 в его взаимосвязи с частью первой статьи 4 Конституции Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

53. Постановление Уставного Суда Свердловской области «По делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 1 Закона Свердловской области от 10.03.2015 № 16-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Закона Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» в части изменения порядка избрания главы муниципального образования в Березовском городском округе в связи с запросом граждан В.А. Тимина, В.С. Гудова, М.В. Орлова и других // СПС «КонсультантПлюс».

54. Определение Уставного Суда Свердловской области от 14.02.2003 «По обращению Палаты Законодательного Собрания Свердловской области о пересмотре Постановления Уставного Суда Свердловской области от 3 октября 2002 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области постановления Главы муниципального образования "город Екатеринбург" от 23 января 2002 года № 74 "О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте"» // СПС «КонсультантПлюс».

55. Постановление Уставного суда Челябинской области от 12.02.2013 № 001/13-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Челябинской области отдельных положений статьи 2, пунктов 2 и 3 статьи 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 года № 114-ЗО «О транспортном налоге» в связи с жалобой гражданки Андреевой Н.П.» // СПС «КонсультантПлюс».

56. Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30.10.2018 № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия» // СПС «КонсультантПлюс».

57. Доклад Конституционного совета Республики Саха (Якутия) о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). Якутск. 2022. – 214 с. // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/>

userfiles/2022/03/24/files/ДОКЛАД%20на%2024_03.pdf (дата обращения 02.09.2024).

58. Доклад Конституционного совета Республики Саха (Якутия) о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). Якутск. 2023. – 141 с. // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/04/04/files/Доклад%2004_04_2023.pdf (дата обращения 02.09.2024).

59. Доклад Конституционного совета Республики Саха (Якутия) о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия). Якутск. 2024. – 137 с. // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2024/04/04/files/Ежегодный%20доклад%202024%2004_04_24_660e11cbf10a8.pdf (дата обращения 02.09.2024).

60. Решение Конституционного совета Республики (Саха) Якутия от 23.12.2021 № 10-И «О структуре ежегодного доклада о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия) и назначении лиц, ответственных за его подготовку» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: [https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/24/files/Решение%20PKC-10-1\(1\).pdf](https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/01/24/files/Решение%20PKC-10-1(1).pdf) (дата обращения 02.09.2024).

61. Заключение Конституционного совета Республики (Саха) Якутия от 17.03.2022 № 1-З «О проверке соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) части 2 статьи 18 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2008 года 643-З N 147-IV «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Саха (Якутия)» в связи с обращением народного депутата Республики Саха (Якутия) Виктора Николаевича Губарева» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/03/17/files/Заключение%20номер%201.pdf> (дата обращения 02.09.2024).

62. Заключение Конституционного совета Республики (Саха) Якутия от 6.04.2022 № 2-3 «О проверке соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) части 1 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2011 года 952-З N 803-IV «О республиканском материнском капитале «Семья»» в связи с обращением народного депутата Республики Саха (Якутия) В.Н. Губарева» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/05/06/files/Заключение%202.pdf> (дата обращения 02.09.2024).

63. Заключение Конституционного совета Республики (Саха) Якутия от 28.04.2022 № 3-3 «О проверке соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) пункта 2 статьи 2.2 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2008 года 643-З № 147-IV "Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Саха (Якутия)», а также пункта 3 «Порядка выдачи нагрудного знака и удостоверения многодетным семьям в Республике Саха (Якутия)", утвержденного Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 5 июля 2013 года № 2162 "Об учреждении нагрудного знака многодетным семьям в Республике Саха (Якутия)"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/04/28/files/Заключение%20КС%20РСЯ%203.pdf> (дата обращения 02.09.2024).

64. Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 30.05.2022 № 4-3 «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона № 422-6 "О внесении изменений в отдельные конституционные законы Республики Саха (Якутия)"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/05/30/files/Заключение%204.pdf> (дата обращения 02.09.2024).

65. Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 10.11.2022 № 5-3 «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона № 511-6 "О внесении из-

менений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: [https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/12/07/files/Заключение%205%20\(1\).pdf](https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/12/07/files/Заключение%205%20(1).pdf) (дата обращения 02.09.2024).

66. Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 28.11.2022 № 6-3 «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона Республики Саха (Якутия) № 527-6 "О внесении изменений в отдельные конституционные законы Республики Саха (Якутия) и о признании утратившими силу Конституционного закона Республики Саха (Якутия) "О системе исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и отдельных положений законодательных актов Республики Саха (Якутия)"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: [https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/12/07/files/Заключение%206\(1\).pdf](https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/12/07/files/Заключение%206(1).pdf) (дата обращения 02.09.2024).

67. Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) 4.05.2023 № 7-3 «О проверке соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) части 2 статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) от 20 декабря 2017 года 1935-3 № 1427-V "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан по оплате жилых помещений и коммунальных услуг" в связи с обращением народного депутата Республики Саха (Якутия) Софрона Антоновича Афанасьева» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/05/04/files/Заключение%207%20пдф.pdf> (дата обращения 02.09.2024).

68. Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) 18.05.2023 № 8-3 «О соответствии Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проекта конституционного закона Республики Саха (Якутия) № 587-6 «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Саха (Якутия) "О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)"» // Офици-

альный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/05/18/files/Заключение%208.pdf> (дата обращения 02.09.2024).

69. Заключение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 21.12.2023 № 9-3 «О проверке соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) преамбулы и статьи 1 Закона Республики Саха (Якутия) от 14 июня 1995 года 3 № 67-1 "Об учителе" в связи с обращением народного депутата Республики Саха (Якутия) Слепцова Ивана Ивановича» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). – URL: https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2023/12/25/files/Заключение%209%23_6589131556ab2.pdf (дата обращения 02.09.2024).

70. Заключение Конституционного совета Республики Башкортостан от 4.06.2024 № 2 «О соответствии Конституции Республики Башкортостан пункта 2 статьи 1 проекта Закона Республики Башкортостан № 7-129/з "О внесении изменений в статью 5 Закона Республики Башкортостан "Об обеспечении покоя граждан и тишины"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Башкортостан. – URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/563722/> (дата обращения 02.09.2024).

71. Заключение Конституционного совета Республики Башкортостан от 27.12.2023 № 1 «О соответствии Конституции Республики Башкортостан статьи 9 проекта Закона Республики Башкортостан № 6-1004/з "О ежегодном пособии семьям, имеющим детей школьного возраста, в Республике Башкортостан и внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Башкортостан. – URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/515341> (дата обращения 02.09.2024).

72. Решение Конституционного Совета Республики Башкортостан от 15.03.2023 № Р-1 «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданки N на нарушение ее жилищных прав» // Официальный сайт Конституционного

совета Республики Башкортостан. – URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/479188/> (дата обращения 02.09.2024).

73. Заключение Конституционного Совета Республики Татарстан от 25.12.2023 № 1 «О проверке конституционности статьи 5 Закона Республики Татарстан от 27 декабря 2004 года № 63-ЗРТ "Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан" и статьи 2 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ "О внесении изменений в Закон Республики Татарстан "Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Татарстан. – URL: https://konsov.tatarstan.ru/file/pub/pub_4039888.pdf (дата обращения 02.09.2024).

74. Заключение Конституционного Совета Республики Татарстан от 14.06.2024 № 2 «О проверке конституционности пункта 2 постановления Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 20 января 2023 года № 122 «О чествовании супружеских пар, проживающих в г. Казани, отмечающих золотую, бриллиантовую и коронную свадьбу"» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Татарстан. – URL: https://konsov.tatarstan.ru/file/pub/pub_4200969.pdf (дата обращения 02.09.2024).

III. Зарубежные нормативные правовые акты

1. Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 // Сборник законодательства Азербайджанской Республики. – 1997. – № 1.

2. Конституция Республики Армения от 05.07.1995 // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. – URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> (дата обращения 02.09.2024).

3. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 144.

4. Конституция Грузии от 24.08.1995 // Ведомства Парламента Грузии. – 24.08.1995. – Ст. 31–33.
5. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 4. – Ст. 217.
6. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 // Официальный монитор Республики Молдова. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
7. Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 // «Эркин Тоо». – 2010. – № 60.
8. Конституция Республики Таджикистан от 06.11.1994 // Информационно-правовая система «Законодательства стран СНГ». – URL: <https://spinform.ru/> (дата обращения 02.09.2024).
9. Конституционный закон Кыргызской Республики от 13.06.2011 № 37 «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» // Информационно-правовая система «Законодательства стран СНГ». – URL: <https://spinform.ru/> (дата обращения 02.09.2024).
10. Конституционный Закон Республики Таджикистан от 03.11.1995 № 84 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» (утратил силу) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1995. – № 21. – Ст. 223.
11. Конституционный Закон Республики Таджикистан от 26.07.2014 № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Таджикистан. – URL: <http://constcourt.tj/ru/hujatho/konstitucionnyj-zakon-respubliki-tadzhikistan-о-sudah-respubliki-tadzhikistan>(дата обращения 02.09.2024).
12. Конституционный закон Республики Казахстан от 05.11.2022 № 153-VII ЗРК «О Конституционном суде Республики Казахстан» // Казахстанская правда. – 2022. – 7 ноября. – № 212.
13. Закон Республики Армения от 14.06.2006 №ЗР-58 «О Конституционном Суде» // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. – 2006. – № 32 (487). – Ст. 645.

14. Закон Республики Беларусь от 30.03.1994 № 2914-XII «О Конституционном суде Республики Беларусь» // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1997. – № 25–26. – Ст. 465.
15. Закон Республики Молдова от 13.12.1994 № 317-XIII «О Конституционном суде» // Официальный монитор Республики Молдова. – 1995. – № 8. – Ст. 86.
16. Закон Украины от 16.10.1996 № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» // Голос Украины. – 1996. – 22 октября.
17. Закон Украины от 13.07.2017 № 2136-VIII «О Конституционном Суде Украины» // Голос Украины. – 2017. – 2 августа. – № 141.
18. Закон Кыргызской Республики от 18.07.2003 № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» // ЭРКИН-ТОО. – 2003. – № 55–56.
19. Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. – 2009. – № 1 (995). – Ст. 15.
20. Закон Азербайджанской Республики от 23.12.2003 № 561-ПQ «О Конституционном суде» // Азербайджан. – 2004. – 8 января. – № 5. – Ст. 16.
21. Закон Республики Узбекистан от 30.08.1995 № 103-I «О Конституционном суде Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1995. – № 9. – Ст. 178
22. Регламент Конституционного Суда Республики Узбекистан от 17.04.2015 // Информационно-правовая система «Законодательства стран СНГ». – URL: <https://spinform.ru/> (дата обращения 02.09.2024).

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Арутюнян, Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти: сравнительный анализ: дис. ... д-ра юрид. наук / Г.Г. Арутюнян. – Москва, 1999. – 294 с.

2. Бастен, И.С. Решения конституционного суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источники конституционного права России: дис. ... канд. юрид. наук / И. Бастен. – Челябинск, 2003. – 203 с.
3. Белякова, С.В. Правовой статус органов судебной власти в механизме российского государства (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Белякова. – Саратов, 2004. – 251 с.
4. Березин, Ю.Б. Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Б. Березин. – Екатеринбург, 2006. – 234 с.
5. Болехивская, А.Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.Д. Болехивская. – Волгоград, 2006. – 201 с.
6. Бондаренко, А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Бондаренко. – Москва, 2006. – 205 с.
7. Брежнев, О.В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Брежнев. – Москва, 2006. – 447 с.
8. Варфоломеева, Н.П. Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти: дис... канд. юрид. наук / Н.П. Варфоломеева. – Самара, 2007. – 210 с.
9. Гагиева, А.В. Обращение в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Гагиева. – Москва, 2012. – 170 с.
10. Гатауллин, А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах РФ: дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Гатаулин. – Саратов, 2009. – 348 с.

11. Гошуляк, А.В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Гошуляк. – Саратов, 2010. – 205 с.
12. Грызудин, Е.В. Конституционно-правовой статус органов государственной власти республики Мордовия: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Грызудин. – Саранск, 2010. – 232 с.
13. Гусев, А.В. Правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти: теория и практика конституционно-правового и международного договорного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Гусев. – Екатеринбург, 2011. – 218 с.
14. Демидов, В.Н. Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика): дис. ... д-ра юрид. наук / В.Н. Демидов. – Москва, 2017. – 577 с.
15. Джагарян, А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в РФ: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Джагарян. – Москва, 2006. – 249 с.
16. Доцкевич, М.В. Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Доцкевич. – Москва, 2002. – 230 с.
17. Дробот, С.Е. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С.Е. Дробот. – Новосибирск, 2021. – 259 с.
18. Дурнев, С.С. Гарантии Конституционного контроля в РФ: дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Дурнев. – Москва, 2008. – 169 с.
19. Евдокимов, В.Б. Институт конституционного контроля в США в период империализма: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук / В.Б. Евдокимов. – Свердловск, 1972. – 27 с.

20. Елеупова, А.А. Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Елеупова. – Челябинск, 2006. – 172 с.
21. Еременко, Ю.П. Конституционные проблемы законности в условиях развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.П. Еременко. – Москва, 1982. – 366 с.
22. Ермолов, И.А. Роль конституционных судов в осуществлении конституционного контроля в республиках Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Ермолов. – Москва, 2002. – 179 с.
23. Зайцева, Т.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Т.А. Зайцева. – Хабаровск, 2001. – 265 с.
24. Зимин, А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей (теоретико-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Зимин. – Москва, 2002. – 211 с.
25. Иванин, А.А. Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в РФ: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Иванин. – Москва, 2008. – 210 с.
26. Ионова, Е.В. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Ионова. – Челябинск, 2007. – 226 с.
27. Исайкин, Д.Ю. Суды общей юрисдикции как субъекты конституционного контроля: дис. ... канд. юрид. наук / Д.Ю. Исайкин. – Москва, 2006. – 249 с.
28. Казанков, С.П. Правовая природа решений органов конституционного контроля и надзора: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук / С.П. Казанков. – Казань, 2006. – 164 с.
29. Кайкаль, А.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти: На примере края, области: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Кайкаль. – Саратов, 2004. – 225 с.

30. Калюжный, И.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Калюжный. – Москва, 2003. – 241 с.
31. Клишас, А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Клишас. – Москва, 2007. – 571 с.
32. Клишас, А.А. Процедура ампаро как форма конституционного контроля в Мексике: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Клишас. – Москва, 2002. – 209 с.
33. Кобзарь, Д.А. Судебное разрешение конституционно-правовых споров о компетенции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Кобзарь. – Москва, 2005. – 207 с.
34. Кокотова, М.А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Кокотова. – Екатеринбург, 2015. – 247 с.
35. Колоколов, Я.Н. Аутентическое официальное толкование норм права: теория, практика, техника: дис. ... канд. юрид. наук / Я.Н. Колоколов. – Курск, 2011. – 277 с.
36. Коровинских, Д.С. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Коровинских. – Москва, 2005. – 195 с.
37. Кузнецов, М.Ю. Реализация контрольной функции судебной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / М.Ю. Кузнецов. – Москва, 2007. – 167 с.
38. Кургузииков, М.С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / М.С. Кургузииков. – Екатеринбург, 2016. – 184 с.
39. Латкина, М.А. Правовая охрана Устава субъекта Российской Федерации (опыт Самарской области): дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Латкина. – Москва, 2004. – 188 с.

40. Несмеянова, С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / С.Э. Несмеянова. – Екатеринбург, 2004. – 476 с.
41. Орлова, Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Э.А. Орлова. – Москва, 2006. – 212 с.
42. Осипов, А.А. Гражданско-правовой статус органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. / А.А. Осипов. – Саратов, 2016. – 241 с.
43. Ошкин, А.Н. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Ошкин. – Москва, 2005. – 178 с.
44. Петренко, Д.С. Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации (современные правовые проблемы и перспективы): дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Петренко. – Москва, 2002. – 229 с.
45. Пирбудагова, Д.Ш. Институт конституционного контроля в Республике Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук / Д.Ш. Пирбудагова. – Москва, 2002. – 160 с.
46. Плеханова, Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Л.Н. Плеханова. – Томск, 2004. – 261 с.
47. Пряхина, Т.М. Юридическая охрана советской конституции (государственно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.М. Пряхина. – Саратов, 1991. – 17 с.
48. Ромашов, Р.А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук / Р.А. Ромашов. – Санкт-Петербург, 1998. – 406 с.
49. Тарибо, Е.В. Проблемы эволюционного развития российской модели судебного конституционного контроля: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.В. Тарибо. – Москва, 2019. – 522 с.

50. Тесленко, М.В. Правовая охрана Конституции Украины: дис. ... д-ра юрид. наук / М.В. Тесленко. – Москва, 2009. – 463 с.
51. Урсова, И.О. Конституционно-правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их роль в системе федеральных и региональных органов власти: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2014. – 225 с.
52. Фартыгин, А.Л. Конституционно-правовые аспекты совершенствования судебного конституционного (уставного) контроля в субъектах РФ: дис. ... канд. юрид. наук / А.Л. Фартыгин. – Челябинск, 2002. – 195 с.
53. Холиков, К.Н. Конституционный суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане: дис. ... канд. юрид. наук / К.Н. Холиков. – Москва, 2011. – 154 с.
54. Шапкина, Е.А. Правовые и организационные основы конституционного контроля в РФ: дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Шапкина. – Москва, 2005. – 221 с.
55. Шуберт, Т.Э. Конституционный контроль в СССР: дис. ... канд. юрид. наук / Т.Э. Шуберт. – Москва, 1991. – 194 с.
56. Шульженко, Ю.Л. Конституционный контроль в России: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Л. Шульженко. – Москва, 1995. – 175 с.

V. Монографии и учебники

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва, 2021. – Т. 2. – 864 с.
2. Алексеев, С.С. Государство и право / С.С. Алексеев. – Москва, 1994. – 189 с.
3. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – Москва, 1981. – Т. I; 1982. – Т. II. – 359 с.
4. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – Москва, 1975. – 263 с.

5. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – Москва, 1995. – 311 с.
6. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд. – Москва, 2006. – 579 с.
7. Афанасьева, О.В. Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников Г.Н., Комкова, А.В. Малько; под общ. ред. А.В. Малько. – Москва, 2004. – 320 с.
8. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. пособие / М.В. Баглай. – Москва, 2000. – 767 с.
9. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва, 2006. – 622 с.
10. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – Москва, 1997. – 815 с.
11. Бачило, И.Л. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. – Москва, 1998. – 431 с.
12. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. – 211 с.
13. Боботов С.В. Буржуазная юстиция: состояние и перспективы развития / С.В. Боботов. – Москва, 1989 – 253 с.
14. Боботов, С.В. Конституционная юстиция / С.В. Боботов. – Москва, 1994. – 127 с.
15. Богданова, Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. – Москва, 2001. – 254 с.
16. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма. – Москва, 1966. – 335 с.
17. Витрук, Н.В. Конституционная законность и конституционное правосудие / Н.В. Витрук // Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. Т. 2: Теория права / под ред. проф. М.Н. Марченко. – Москва, 1998. – 591 с.

18. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики / Н.В. Витрук. – Москва, 2001. – 507 с.
19. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов / Н.В. Витрук. – Москва, 1998. – 525 с.
20. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – Москва, 2008. – 448 с.
21. Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – Москва, 1979. – 229 с.
22. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин. – Москва, 1997. – 298 с.
23. Воеводин, Л.Д. Государственное право зарубежных социалистических стран / Л.Д. Воеводин, Д.Л. Златопольский. – Москва, 1984. – 368 с.
24. Вопленко, Н.Н. Официальное толкование норм права / Н.Н. Вопленко. – Москва, 1976. – 118 с.
25. Габричидзе, Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. – Москва, 1982. – 184 с.
26. Гаращук, В.М. Контроль и надзор в государственном управлении / В.М. Гаращук. – Москва, 2002. – 176 с.
27. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – Москва, 1987. – 176 с.
28. Государственное право России / под ред. О.Е. Кутафина. – Москва, 1996. – 580 с.
29. Дябло, В.К. Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР / В.К. Дябло. – Москва, 1928. – 118 с.
30. Европейский Суд по правам человека и Венецианская комиссия: о правовом государстве / Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер, Е.А. Фокин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – Москва, 2021. – 528 с.

31. Еременко, Ю.П. Советская Конституция и законность / Ю.П. Еременко. – Саратов, 1982. – 164 с.
32. Ермошин, П.Ю. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации / П.Ю. Ермошин. – Казань, 2020. – 202 с.
33. Жуйков, В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц / В.М. Жуйков. – Москва, 1997. – 318 с.
34. Златопольский, Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии / Д.Л. Златопольский. – Москва, 1999. – 306 с.
35. Зорькин, В.Д. Современный мир, право и Конституция: монография / В.Д. Зорькин. – Москва, 2010. – 543 с.
36. Ильинский, И.П. Конституционное право зарубежных социалистических стран / И.П. Ильинский, Б.А. Страшун, В.И. Ястребов. – Москва, 1985. – 462 с.
37. История Конституции России: хрестоматия / под ред. Р.А. Ромашова. – Санкт-Петербург, 2010. – 569 с.
38. Кожевников, М.В. История советского суда. 1917–1956 годы / М.В. Кожевников. – Москва, 1957. – 383 с.
39. Козлов, А.Е. Конституционное право / А.Е. Козлов. – Москва, 1996. – 684 с.
40. Козлова, Е.И. Конституционное право России: учеб. пособие / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – Москва, 2015. – 347 с.
41. Комаров, С.А. Общая теория государства и права: учебник для вузов / С.А. Комаров. – 7-е изд. перераб. и доп. – Санкт Петербург: 2004. – 510 с.
42. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г.А. Гаджиева. – Москва, 2012. – 388 с.
43. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2 / отв. ред. Б.А. Страшун. – Москва, 1996. – 639 с.
44. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – Москва, 2016. – 975 с.

45. Конституционный контроль в зарубежных странах / под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. – Москва, 2015. – 341 с.
46. Конституционный суд России: осмысление опыта: монография / А.Н. Медушевский, Е.В. Гриценко, И.П. Кененова и др. / под общ. ред. А.Н. Медушевского. – Москва, 2022. – 645 с.
47. Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М.С. Саликов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва, 2023. – 368 с.
48. Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Москва, 2019. – 352 с.
49. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. В.Н. Топорина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – Москва, 1994. – 624 с.
50. Котляревский, С.А. Власть и право. Проблемы правового государства С.А. Котляревский. – Москва, 1915. – 417 с.
51. Кряжков В.А., Митюков М.А. История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В. В. Ершов, В. М. Сырых. — Москва, 2022. Т. 9. – 632 с.
52. Кутафин, О.Е. Компетенция местных советов: учеб. пособие / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – Москва, 1986. – 223 с.
53. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1 / Н.И. Лазаревский. – Санкт-Петербург, 1910. – 508 с.
54. Латинско-русский словарь: Около 50 000 слов / И.Х. Дворецкий. – 2-е изд. – Москва, 1976. – 1096 с.
55. Лебедев, А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика) / А.Н. Лебедев. – Москва, 1999. – 197 с.
56. Лепешкин, А.И. Правовое положение советских граждан / А.И. Лепешкин. – Москва, 1966. – 56 с.
57. Лукашева, Е.А. Права человека / Е.А. Лукашева. – Москва, 2011. – 511 с.

58. Лукашева, Е.И. Общая теория прав человека / Е.И. Лукашева. – Москва, 1996. – 509 с.
59. Маклаков, В.В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах / В.В. Маклаков. – Москва, 1988. – 55 с.
60. Мархгейм, М.В. Конституционное право России / М.В. Мархгейм, М.Б. Смоленский, И.С. Яценко. – Санкт-Петербург, 2003. – 437 с.
61. Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов, 1972. – 292 с.
62. Махов, В.Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук / В.Х. Махов. – Москва, 2005. – 241 с.
63. Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 - начало 90-х гг. XX в.) / М.А. Митюков. – Москва, 2006. – 176 с.
64. Митюков, М.А. К истории конституционного правосудия в России / М.А. Митюков. – Москва, 2002. – 167 с.
65. Митюков, М.А. Конституционные суды на постсоветском пространстве: Сравнительное исследование законодательства и судебной практики / М.А. Митюков. – Москва, 1999. – 157 с.
66. Митюков, М.А. Судебный конституционный надзор (1924–1933 гг.): сущность, назначение и характерные особенности / М.А. Митюков; Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления. – Москва, 2005. – 203 с.
67. Митюков, М.А. Очерки конституционного правосудия: сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики / М.А. Митюков, А.М. Барнашов. – Томск, 1999. – 404 с.
68. Насырова, Т.Я. Конституционный контроль / Т.Я. Насырова. – Казань, 1992. – 111 с.
69. Невинский, В.В. Юридическая конструкция и содержание конституционного положения человека и гражданина / В.В. Невинский // Конституци-

онное право России: учеб. / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – Москва, 2007. – 543 с.

70. Недбайло, П.Е. Применение советских правовых норм / П.Е. Недбайло. – Москва, 1960. – 511 с.

71. Несмеянова, С.Э. Конституционный судебный процесс в России: учеб. пособие / С.Э. Несмеянова. – Москва, 2012. – 202 с.

72. Новоселов, В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В.И. Новоселов. – Саратов, 1976. – 217 с.

73. Нудель, М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах / М.А. Нудель. – Москва, 1968. – 223 с.

74. Нуриев, Г.Х. Европейская модель конституционного судопроизводства / Г.Х. Нуриев. – Москва, 2015. – 228 с.

75. Овсепян, Ж.И. Конституционно-правовой статус человека (гражданина) в России: науч.-иссл. работа / Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону, 2018. – 702 с.

76. Овсепян, Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах / Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону, 1992. – 317 с.

77. Овсепян, Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. 1990–2000 гг. / Ж.И. Овсепян. – Москва, 2001. – 672 с.

78. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: около 57000 слов / С.И. Ожегов. – Москва, 1984. – 797 с.

79. Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. И.М. Степановой и Т.Я. Хабриевой. – Москва, 1999. – 653 с.

80. Патюлин, В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений) / В.А. Патюлин. – Москва, 1974. – 246 с.

81. Пиголкин, А.С. Толкование нормативных актов в СССР / А.С. Пиголкин. – Москва, 1962. – 166 с.

82. Портнов, В.П. Этапы развития советской конституции / В.П. Портнов, М.М. Славин. – Москва, 1982. – 310 с.
83. Правовой статус Президента Российской Федерации / под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. – Москва, 1997. – 538 с.
84. Пронина, В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления / В.С. Пронина. – Москва, 1981. – 158 с.
85. Пряхина, Т.М. Конституционная доктрина современной России / Т.М. Пряхина. – Саратов, 2002. – 140 с.
86. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, 1992-2008: в 7 т. / под общ. ред. М.В. Кротова. Санкт-Петербург, 2010.
87. Ржевский, В.А. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности / В.А. Ржевский, Н.М. Чепурнова. – Москва, 1998. – 214 с.
88. Рогов, И.И. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: монография / И.И. Рогов, В.А. Малиновский. – Алматы: Раритет, 2015. – 384 с.
89. Румянцев, О.Г. Юридический энциклопедический словарь / О.Г. Румянцев, В.Н. Дронов. – Москва, 1997. – 374 с.
90. Савоськин, А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства / А.В. Савоськин. – Москва, 2015. – 184 с.
91. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – Москва, 1968. – 142 с.
92. Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / под ред. И.А. Минникеса. – Иркутск, 2018. – 336 с.
93. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. – Москва, 1996. – 728 с.
94. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – Москва, 2002. – 728 с.

95. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – Москва, 2001. – 361 с.
96. Тихомиров, Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. – Москва, 2007. – 484 с.
97. Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура: монография. – Алматы, 2002. – 400 с.
98. Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций / Ф.Н. Фаткуллин. – Казань, 1987. – 334 с.
99. Хабриева, Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева. – Москва, 2018. – 448 с.
100. Хабриева, Т.Я. Правовая охрана Конституции / Т.Я. Хабриева. – Казань, 1995. – 218 с.
101. Хабриева, Т.Я. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международ. конф.) / Т.Я. Хабриева. – Москва, 1999. – 247 с.
102. Чиркин, В.Е. Государственное и муниципальное управление / В.Е. Чиркин. – Москва, 2003. – 319 с.
103. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – Москва, 1997. – 566 с.
104. Чиркин, В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – Москва, 1998. – 441 с.
105. Чиркин, В.Е. Основы сравнительного государственоведения / В.Е. Чиркин. – Москва, 1997. – 351 с.
106. Чистяков, Н.Ф. Верховный Суд СССР / Н.Ф. Чистяков. – Москва, 1984. – 184 с.
107. Чудаков, М.Ф. Судебная власть: полномочия в сфере конституционного надзора / М.Ф. Чудаков // Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь. – Минск, 1992. – 223 с.
108. Шафир, М.А. Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы) / М.А. Шафир. – Москва, 1968. – 227 с.

109. Шевчук, С. Основы конституционной юриспруденци / С. Шевчук. – Харків, 2002. – 296 с.
110. Шмавонян, Г.А. Конституционное правосудие в системе разделения властей / Г.А. Шмавонян. – Москва, 2001. – 171 с.
111. Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – Москва, 1981. – 301 с.
112. Шуайпова, П.Г. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации / П.Г. Шуайпова, Е.В. Тутинас, А.А. Щетинин. – Ростов-на-Дону, 2019. – 87 с.
113. Шульженко, Ю.Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко. – Москва, 1998. – 112 с.
114. Шульженко, Ю.Л. Правовая охрана Конституции / Ю.Л. Шульженко. – Москва, 1991. – 59 с.
115. Шульженко, Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко. – Москва, 1997. – 62 с.
116. Щиглик, А.И. Конституционный статус общественных организаций в СССР / А.И. Щиглик. – Москва, 1983. – 199 с.
117. Эбзеев, Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учеб. пособие для вузов / Б.С. Эбзеев. – Москва, 1997. – 349 с.
118. Элементарные начала общей теории права. Право и закон / под общ. ред. В.И. Червонюка. – Москва, 2003. – 544 с.
119. Юдин, Ю.А. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование) / Ю.А. Юдин, Ю.Л. Шульженко. – Москва, 2000. – 107 с.
120. Явич, Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л.С. Явич. – Москва, 1961. – 172 с.
121. 25 лет конституционной юстиции на Урале / под ред. В.Ю. Пантелева. – Екатеринбург, 2021. – 298 с.
122. Favoreu, L., Philip L. Les grandes deciorls du Conseil Constitutionnel. – P., 1984. – 283 с.

123. Luchaire, F. Le Conseil Constitutionnel. – P., 1980. – 127 с.
124. Lopatka, A. Encyklopedia prawa. War-wa, 1994. – 295 с.
125. Stem, K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Munchen, 1980. Т. 3. – 411 с.

VI. Статьи и иные публикации

1. Абоян, А.А. Альтернативы правозащитных механизмов европейскому суду по правам человека: осмысление спустя год после выхода России из Совета Европы / А.А. Абоян, Д.В. Парин // Евразийский юридический журнал. – 2023. – № 4 (179). – С. 50–54.
2. Авакьян, С.А. Судебная власть: некоторые мысли конституционалиста / С.А. Авакьян // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2013. – № 60. – С. 96–98.
3. Айрапетян, А.А. Конституционный контроль: анализ американской и европейской модели / А.А. Айрапетян // Современные научные исследования и инновации. – 2018. – № 2 (82). – С. 34–45.
4. Александрова, М.А. Конституционный Суд Российской Федерации как современная модель конституционного правосудия / М.А. Александрова // Российский судья. – 2010. – № 3. – С. 21–25.
5. Алексеев, С.С. Конституционный надзор: первые шаги и проблемы / С.С. Алексеев // Известия. – 1990. – 29 октября.
6. Алексеев, С.С. Конституция и власть / С.С. Алексеев // Известия. – 1990. – 4 декабря.
7. Аллиулов, Р.Р. Правовые нормы в механизме государственного управления / Р.Р. Аллиулов // Социально-гуманитарные знания. – 2004. – № 6. – С. 312–313.
8. Аничкин, Е.С. Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства / Е.С. Аничкин // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – С. 19–22.

9. Артемова, С.Т. Правовая природа и место актов официального нормативного толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / С.Т. Артемова // Государство и право. – 2012. – № 5. – С. 103–106.

10. Ашхотов, З.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы / З.А. Ашхотов // Журнал российского права. – 2011. – № 8. – С. 40–48.

11. Бахрах, Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 46–60.

12. Батуева, О.Р. О проблемах создания в субъектах Российской Федерации конституционных советов / О.Р. Батуева, О.В. Хышиктуев // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. – 2022. – № 1. – С. 45–50.

13. Безруков, А.В. О необходимости формирования и месте конституционных (уставных) судов субъектов РФ в механизме разделения властей / А.В. Безруков // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 1. – С. 9–13.

14. Безруков, А.В. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в механизме разделения властей / А.В. Безруков, С.А. Пунтус // Российское право: образование, практика, наука. – 2014. – № 2 (83). – С. 84–89.

15. Безруков, А.В. Конституционное (уставное) законодательство субъектов Российской Федерации о праве граждан на обращение: состояние и развитие / А.В. Безруков, А.В. Савоськин, В.А. Мещерягина // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 3 (117). – С. 50–58.

16. Белов, С.А. Заимствование моделей конституционного контроля в правовой системе России / С.А. Белов, О.А. Кудряшова // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6 (30). – С. 25–38.

17. Беньяминова, С.А. Преимущества рассмотрения индивидуальных конституционных жалоб в порядке абстрактного нормоконтроля конституционными (уставными) судами субъектов российской федерации / С.А. Беньяминова // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – № 1 (85). – С. 23–28.

18. Беньяминова, С.А. Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации: в поисках статуса // С.А. Беньяминова, А.А. Баляткеев, В.А. Кабанов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2023. – № 3 (154). – С. 72-89.
19. Беньяминова, С.А. Конституционные (уставные) советы в механизме обеспечения конституционной законности / С.А. Беньяминова // Закон. – 2023. – № 12. – С. 177–182.
20. Бледных, В.А. Конституционный контроль: анализ американской и европейской модели / В.А. Бледных, А.А. Чульдун // Трибуна ученого. – 2021. – № 5. – С. 169–173.
21. Бойцова, В. Люстрация в Центральной и Восточной Европе: акт справедливости или способ легитимации новой правящей элиты? / В. Бойцова, Л. Бойцова // Правозащитник. – 1993. – № 3. – С. 66–89.
22. Бондарь, Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше чем суд / Н.С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 3. – 28–34.
23. Бредихин, А.Л. Официальное толкование права в Российской Федерации / А.Л. Бредихин, Е.Д. Проценко // Вестник Поволжского института управления. – 2021. – Т. 21. – № 5. – С. 13–20.
24. Брежнев, О.В. «Американская» модель судебного конституционного контроля (генезис и основные черты) / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 6. – С. 30–31.
25. Брежнев, О.В. Институт послания Конституционного Суда законодательному органу власти: проблемы теории и практики / О.В. Брежнев // Российская юстиция. – 2014. – № 9. – С. 42–45.
26. Брежнев, О.В. О некоторых аспектах взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и судов общей юрисдикции / О.В. Брежнев // Российская юстиция. – 2020. – № 4. – С. 43–45.
27. Брежнев, О.В. Правовой статус конституционного (уставного) совета субъекта Российской Федерации: первый опыт законодательного регулиро-

вания / О.В. Брежнев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 11. – С. 32–36.

28. Брежнев, О.В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) / О.В. Брежнев // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – № 4 (149). – С. 21–30.

29. Брежнев, О.В. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 47–50.

30. Будаев, К.А. От конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации к судам по правам человека в регионах России / К.А. Будаев // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – 2021. – № 16. – С. 36–50.

31. Булатов, Р.Б. Конституция как закон повышенной формальной силы, особый порядок ее охраны / Р.Б. Булатов // Закон. Право. Государство. – 2021. – № 3. – С. 57–61.

32. Бурдин, Д.А. Современные модели формирования судейского корпуса в зарубежных странах / Д.А. Бурдин // Право и политика. – 2015. – № 3 (183). С. 368–372.

33. Бурмистров, А.С. Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей и основания отнесения их к контрольной власти / А.С. Бурмистров // Российская юстиция. – 2011. – № 5. – С. 39–42.

34. Вазикова, И.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: за и против конституционной реформы / И.А. Вазикова // Вестник Российского университета кооперации. – 2023. – № 3 (53). – С. 114–118.

35. Варламова, Н.В. Трансформация конституционного контроля в условиях европейской интеграции / Н.В. Варламова // Материалы седьмого Уральского Форума конституционалистов. – Екатеринбург, 2022. – С. 232–240.

36. Василевич, Г.А. Американская модель судебного конституционного контроля (на примере США) / Г.А. Василевич // Экономика. Право. Общество. – 2019. – № 4 (20). – С. 87–92.

37. Василевич, Г.А. Особенности нормотворческой активности Конституционного Суда России, Конституционного Суда Беларуси и Конституционного Совета Казахстана / Г.А. Василевич, И.Ю. Остапович // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 450. – С. 191–205.

38. Вида, И. Юридическая сила толкования Конституции / И. Вида // Конституционное правосудие: вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. – Ереван: Центр конституционного права Республики Армения, 2005. – Вып. 2 (28). – С. 56–61.

39. Винокуров, А.Н. О конституционном надзоре / А.Н. Винокуров // Вестник Верховного Суда СССР. – 1925. – № 1. – С. 9–12.

40. Воеводин, Л.Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права / Л.Д. Воеводин // Советское государство и право. – 1965. – № 2. – С. 42–50.

41. Гаджиев, Г.А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации / Г.А. Гаджиев // Журнал российского права. – 1997. – № 6. – С. 7–8.

42. Галиев, Р.С. Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации / Р.С. Галиев, М.С. Новикова // Алтайский юридический вестник. – 2023. – № 3 (43). – С. 42–48.

43. Галяева, И.С. Предварительный конституционный надзор за региональным законодательством как полномочие конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации: причины появления и проблемы регулирования / И.С. Галяева // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 8. – С. 40–48.

44. Гатинян, А.А. Правовой статус и осуществление структурных элементов норм / А.А. Гатинян // Проблемы правового статуса субъектов права. Калининград, 1976. – С. 77–82.

45. Гелеш, И.А. Проблемы реализации права законодательной инициативы Конституционного Суда РФ в парламенте РФ / И.А. Гелеш // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2020. – № 3 (52). – С. 34–37.

46. Гериханов, Д.-М.М. Механизм правовой охраны конституции Российской Федерации / Д.-М.М. Гериханов // Проблемы конституционно-правового развития России. – Ростов-на-Дону, 2021. – С. 96–99.

47. Горнова, А.А. Австрийская модель конституционной юстиции: от кельзеновского проекта к современным реалиям / А.А. Горнова // Право, общество, государство: проблемы теории и истории: сб. материалов Международ. науч. конф. / отв. ред. С.Б. Зинковский, Е.Н. Трикоз. – Москва, 2020. – С. 290–295.

48. Гошуляк, В.В. Сущность и содержание конституционного контроля в субъектах Российской Федерации / В.В. Гошуляк, А.В. Гошуляк // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 36–39.

49. Григорьева, Н.В. Исторические этапы формирования органов конституционного контроля в России / Н.В. Григорьева // Вестник Томского государственного университета. История. – 2020. – № 65. – С. 5–12.

50. Гошуляк, В.В. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: что взамен? / В.В. Гошуляк, Е.В. Портнова // Наука. Общество. Государство. – 2023. – Т. 11. – № 2 (42). – С. 40–52.

51. Григорьянц, В.В. Историческое становление института легального толкования конституции России / В.В. Григорьянц // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 9 (177). – С. 73–74.

52. Гриценко, Е.В. Эволюция российской модели регионального конституционного контроля: от уставных палат к конституционным судам и обратно? / Е.В. Гриценко // Журнал Конституционного правосудия. – 2023. – № 2. – С. 6-17.

53. Гриценко, Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.

54. Гусев, А.В. К вопросу о роли основных функций органов конституционного правосудия в построении правового государства / А.В. Гусев // Российский судья. Юрист. – 2006. – № 7. – С. 19–21.

55. Дадиани, Л.Я. К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного контроля / Л.Я. Дадиани // Труды Университета дружбы народов им. П. Лумумбы. – 1967. – Т. 20. – Вып. 2. – С. 22–27.

56. Данилевская, И.Л. О новом формате регионального конституционного контроля (к вопросу об упразднении конституционной юстиции субъектов Российской Федерации) / И.Л. Данилевская // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 10 (214). – С. 31–33.

57. Демидов, В.Н. К вопросу о вариантах совершенствования деятельности конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации / В.Н. Демидов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. – 2018. – № 2 (10). – С. 12–17.

58. Демидов, В.Н. Особенности взаимодействия Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов федерации / В.Н. Демидов // Вестник Бурятского государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 194–197.

59. Демидов, В.Н. О некоторых итогах деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В.Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – 2021. – № 16. – С. 89–94.

60. Ди Грэгорио, А. Судьба российской конституционной юстиции: сравнительный анализ А. Ди Грэгорио // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 4. – С. 80–87.

61. Диноршоев, А.М. Осуществление общего конституционного контроля и надзора в Республике Таджикистан / А.М. Диноршоев // Вестник Конституционного Суда Таджикистан. – 2015. – №4. – С. 14–21.

62. Дмитриева, В.Ю. Институт судебного конституционного контроля в Российской Федерации и Федеративной республике Германии / В.Ю. Дмитриева // Конституционализм и государствоведение. – 2017. – № 2 (10). – С. 111–118.
63. Дурдуневский, В.Н. Судебная проверка конституционности закона / В.Н. Дурдуневский // Вопросы права. Кн. XI (3). – Москва, 1912.
64. Дябло, В.К. Конституционный контроль законов за границей и в СССР / В.К. Дябло // Советское право. – 1925. – № 3. – С. 77–93.
65. Евдокимов В.Б. О становлении конституционной законности и единства правового пространства в Российской Федерации / В.Б. Евдокимов // Право и образование. – 2018. – № 5. – С. 48–56.
66. Евдокимов, В.Б. О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации / В.Б. Евдокимов, Т.А. Тухватуллин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 2. – С. 112–121.
67. Евдокимов, В.Б. Трансформация института конституционного контроля в политико-правовом пространстве России / В.Б. Евдокимов, А.В. Ушаков // Вестник Волгоградского государственного университета. – Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения. – 2019. – Т. 24. – № 3. – С. 158–169.
68. Евдокимов, В.Б. Кто вправе официально толковать конституции (уставы) субъектов Российской Федерации после конституционных поправок 2020 года? / В.Б. Евдокимов, О.А. Кожевников, А.В. Савоськин // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2024. – № 51. – С. 25–38.
69. Евлоев, И.М. Конституционные (уставные) суды через призму процессуальных кодексов: пробелы в правовом регулировании / И.М. Евлоев // Администратор суда. – 2018. – № 4. – С. 49–53.

70. Евлоев, И.М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? / И.М. Евлоев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 10. – С. 141–150.

71. Егорова, Ю.А. Пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: миф или реальная возможность? / Ю.А. Егорова // Россия в многовекторном мире: национальная безопасность, вызовы и ответы: материалы междунаро. междисц. науч. конф. – Йошкар-Ола, 2017. С. 69–71.

72. Еременко, Ю.П. Контроль за конституционностью законов в СССР / Ю.П. Еременко // Труды высшей следственной школы МВД СССР. – Вып. 1. – Волгоград, 1969. – С. 99–109.

73. Жеребцова, Е.Е. Институт судебного конституционного контроля в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / Е.Е. Жеребцова // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 9. – С. 22–25.

74. Жеребцова, Е.Е. К вопросу о периодизации и функционировании органов конституционного контроля европейской модели / Е.Е. Жеребцова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 3. – С. 343–348.

75. Жеребцова, Е.Е. Становление и развитие судебного конституционного контроля в США / Е.Е. Жеребцова // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 6. – С. 45–48.

76. Зарецкая, М.Г. История становления и развития конституционного контроля в зарубежных странах / М.Г. Зарецкая // Вопросы российского и международного права. – 2021. – Т. 11. – № 8А. – С. 15–23.

77. Зиновьев, А.В. Конституционность как барометр правовой культуры и основа правового государства / А.В. Зиновьев // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 81–96.

78. Златопольский, Д.Л. Контроль за соблюдением конституции и конституционный суд в странах Восточной Европы / Д.Л. Златопольский // Вестник Московского университета. – Сер. 11. Право. – 1998. – № 2. – С. 38–53.

79. Змиевский, Д.В. Право законодательной инициативы в системе полномочий Конституционного Суда Российской Федерации / Д.В. Змиевский // *Oeconomia et Jus*. – 2021. – № 4. – С. 46–52.

80. Зубарева, М.А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ / М.А. Зубарева // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 69–72.

81. Зыкова, И.В. Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах РФ / И.В. Зыкова // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2013. – № 4 (31). – С. 103–107.

82. Зырянов, И.А. К реформе законодательства и органов конституционного надзора - конституционных и уставных советов / И.А. Зырянов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 5 (154). – С. 35–39.

83. Иванова, Е.Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации / Е.Л. Иванова // Академический юридический журнал. – 2022. – Т. 23. – № 1 (87). – С. 50–59.

84. Иванова, Е.Л. Проблемы законодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ / Е.Л. Иванова // Российская юстиция. – 2017. – № 8. – С. 48–51.

85. Ивушкин, А.С. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции в Российской Федерации / А.С. Ивушкин // Достижения науки и образования. – 2023. – № 3 (90). – С. 3–5.

86. Игнатенко, В.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) / В.В. Игнатенко, А.А. Петров, С.В. Праскова // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 5 (47). – С. 20–28; № 6 (48). – С. 20–28.

87. Ильинский, И.П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах Европы / И.П. Ильинский, Б.В. Щетинин // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40–48.

88. Казанцев, А.О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: сравнительный анализ / А.О. Казанцев // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 1 (109). – С. 34–44.

89. Казанцев, А.О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») / А.О. Казанцев // Lex Russica (Русский закон). – 2017. – № 2 (123). – С. 26–31.

90. Казанцев, А.О. В Челябинской области незаконно упразднен Уставный суд / А.О. Казанцев, А.В. Савоськин // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 48–52.

91. Казанцев, А.О. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) / А.О. Казанцев, А.В. Савоськин // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 2. – С. 19–22.

92. Кальченко, Н.В. Некоторые дискуссионные вопросы официального толкования права / Н.В. Кальченко // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. – 2020. – № 2 (46). – С. 47–54.

93. Карасев, А.Т. Институт обращения депутатов в суды конституционной юстиции требует совершенствования / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 54–60.

94. Карасев, А.Т. К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин // Проблемы права. – 2014. – № 2. – С. 36–40.

95. Карасев, А.Т. Конституционные советы республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия): кто в лес, кто по дрова? / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, В.А. Мещерягина // Российское право: образование, практика, наука. – 2023. – № 2. – С. 58–67.

96. Карулин, И.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы / И.А. Карулин // Гражданин. Выборы. Власть. – 2018. – № 1. – С. 40–49.

97. Кельзен, Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций / Г. Кельзен // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2012. – № 2 (301). – С. 190–202.

98. Кириченко, М.Г. Соотношение конституционного права и конституционного законодательства / М.Г. Кириченко // Конституция СССР: проблемы государственного управления и современного строительства. – Москва, 1980. – С. 26–29.

99. Клеандров, М.И. Конституционные изменения 2020 г. и механизм правосудия: плюсы и минусы / М.И. Клеандров // Государство и право. – 2020. – № 10. – С. 7–23.

100. Клеандров, М.И. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ или конституционные (уставные) советы: следовало ли упразднить эти суды? / М.И. Клеандров // Российский судья. – 2023. – № 10. – С. 40–45.

101. Клишас, А.А. Основные концепции конституционного контроля и конституционного правосудия: политико-правовое основание / А.А. Клишас // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2010. – № 7. – С. 82–92.

102. Кожевников, О.А. Трансформация российского конституционного правосудия на современном этапе: некоторые размышления / О.А. Кожевников, А.Т. Карасев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – Т. 23. – № 2. – С. 67–73.

103. Кожевников, О.А. Региональная конституционная юстиция – «жертва» конституционной реформы 2020 года или закономерный финал? / О.А. Кожевников // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2023. – Т. 29. – № 4 (91). – С. 337–342.

104. Кокотов, А.Н. О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 21–24.

105. Комарова, В.В. Конституционный контроль: опыт сравнительного анализа (Россия, субъекты Федерации, страны – участники СНГ и страны Балтии) / В.В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 1998. – № 1. – С. 48–55.

106. Король, В.А. Соотношение юрисдикций Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В.А. Король // Актуальные проблемы государства и права: сб. науч. ст. – Санкт-Петербург, 2021. – С. 59–62.

107. Коток, В.Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и контроль в СССР / В.Ф. Коток // Вопросы советского государственного (конституционного) права. Труды. – Т. 82. – Вып. 2. – Ч. 2. – Иркутск, 1972. – С. 11–19.

108. Кравец, И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 4–7.

109. Кровельщикова, В.В. Статус судей конституционных судов земель Германии / В.В. Кровельщикова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 3. – С. 24–29.

110. Крусс, В.И. Конституционный нормоконтроль как аутентичное правотворчество / В.И. Крусс // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 3–8.

111. Кряжков, В.А. Конституционные суды земель Германии / В.А. Кряжков // Государство и право. – 1995. – № 5.

112. Кряжков, В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2021. – № 9. – С. 65–74.

113. Кряжков, В.А. Новая форма конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)) / В.А. Кряжков, П.В. Гоголев // В кн.: Конституционализм: универсальное и национальные измерения: монография / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. – Москва: ИГП РАН, 2022. – С. 228–239.

114. Кряжков, В.А. Прошлое и настоящее Конституционного Суда РФ: формирование и изменение параметров его конституционно-правовой модели / В.А. Кряжков, М.А. Митюков // Государство и право. – 2021. – № 12. – С. 35–60.

115. Кубанков, Е. Конституционный надзор – опора правового государства / Е. Кубанков // Советская юстиция. – 1990. – № 3. – С. 29–31.

116. Кузнецов, А.А. Субъекты права на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / А.А. Кузнецов, И.А. Чебан // Евразийское Научное Объединение. – 2020. – № 6-3 (64). – С. 196–198.

117. Кузнецов, И.Н. Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы / И.Н. Кузнецов // Учен. записки ВНИИСЗ. – Москва, 1969. – Вып. 29. – С. 91–117.

118. Курятников, В.В. Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ: проблемы и решения / В.В. Курятников, А.В. Савоськин // Lex Russica (Русский закон). – 2023. – Т. 76. – № 4 (197). – С. 94–105.

119. Лаврентьева, И.М. Судебный федерализм как один из принципов функционирования судебной власти в Российской Федерации / И.М. Лаврентьева // Марийский юридический вестник. – 2018. – № 2 (25). – С. 21–24.

120. Лазарев, Б.М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства / Б.М. Лазарев // Советское государство и право. – 1963. – № 12. – С. 24–33.

121. Лебединский, В. Конституционные отношения законодательств Союза ССР и союзных республик / В. Лебединский // Советское строительство. – 1929. – № 7. – С. 70–71.

122. Ливеровский, А.А. Уточнение смысловых представлений о конституционном нормоконтроле / А.А. Ливеровский // Право: история и современность. – 2018. – № 1. – С. 32–48.

123. Ливеровский, А.А. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» / А.А. Ливеровский, М.В. Петров // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 3 (15). – С. 23–27.

124. Ломовцева, М.Л. К вопросу о понятии конституционного контроля / М.Л. Ломовцева // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – Казань, 2006. – С. 340–343.

125. Луканина, Е.А. Конституционные (уставные) суды субъектов – необходимый элемент функционирования системы конституционной законности / Е.А. Луканина // Отечественная юриспруденция. – 2017. – № 11 (25). – С. 13–16.

126. Макарова, Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) / Т.Б. Макарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 6. – С. 35–38.

127. Малютин, Н.С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации / Н.С. Малютин // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 5. – С. 13–19.

128. Малютин, Н.С. Институт региональной конституционной (уставной) юстиции в России: завершение истории? / Н.С. Малютин, С.Л. Сергевнин // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2022. – № 4. – С. 26–38.

129. Марокко, Н.А. Создание конституционного совета при органе законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации: первая практика реализации / Н.А. Марокко // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 4. – С. 37–41.

130. Медушевский, А. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе / А. Медушевский // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 2. – С. 148–166.

131. Мельников, Н.В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России / Н.В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 3. – С. 11–18.

132. Миронов, Д.Н. Конституционный совет при парламенте субъекта РФ (к вопросу об интеллектуальной модели) / Д.Н. Миронов // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 9. – С. 71–75.

133. Митусова, И.А. Конституционные советы в субъектах Российской Федерации взамен конституционных (уставных) судов / И.А. Митусова // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 3 (207). – С. 175–176.

134. Митусова, И.А. Конституционный контроль, в том числе региональный, на современном этапе в Российской Федерации / И.А. Митусова // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 3. – С. 32–35.

135. Митусова, И.А. Модернизация регионального конституционного контроля / И.А. Митусова // Закон и право. – 2022. – № 3. – С. 71–73.

136. Митусова, И.А. Новшества в региональной системе конституционного контроля / И.А. Митусова // История государства и права. – 2022. – № 5. – С. 27–31.

137. Митюков, М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) / М.А. Митюков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 49–62; 2021. – № 6. – С. 48–60.

138. Митюков, М.А. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) / М.А. Митюков // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 12. – С. 27–38.

139. Муратшин, Ф.Р. Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации: быть или не быть? / Ф.Р. Муратшин // Правовое государство: теория и практика. – 2021. – № 3 (65). – С. 93–107.

140. Мухлынина, М.М. Органы конституционного контроля в России / М.М. Мухлынина // Закон и право. – 2019. – № 5. – С. 48–51.

141. Навагин, И.Д. Правовые последствия упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (на примере Уставного суда Калининградской области) / И.Д. Навагин // Учредительные нормы и учредительные акты в публичном праве (к 25-летию Устава (Основного Закона) Калининградской области). IV Прокопьевские чтения: материалы Международ. науч.-практ. конф. / отв. ред. О.А. Заячковский. – Калининград, 2021. – С. 271–278.

142. Нарутто, С.В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1096–1107.

143. Небрятенко, О.О. Особенности обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации / О.О. Небрятенко // Юристъ-Правоведъ. – 2015. – № 2 (69). – С. 107–111.

144. Невинский, В.В. Пределы абстрактного контроля конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации / В.В. Невинский // Российский юридический журнал. – 1999. – № 4 (24). – С. 5–11.

145. Несмеянова, С.Э. Вопросы толкования в деятельности органов конституционной юстиции / С.Э. Несмеянова // Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе: материалы Международ. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию со дня окончания Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). – Грозный, 2020. – С. 186–191.

146. Никитин, А.С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве / А.С. Никитин // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 21–26.

147. Никитина, А.В. Проблемы разрешения споров о компетенции в порядке конституционного судопроизводства / А.В. Никитина // Вопросы современной юриспруденции. – 2016. – № 59. – С. 69–75.

148. Никитина, А.В. Споры о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации: понятие и механизмы разрешения / А.В. Никитина // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. – 2013. – № 6. – С. 37–52.

149. Ниматулаева, Р.А. К вопросу о структуре конституционно-правового статуса личности / Р.А. Ниматулаева // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 8–11.

150. Нудненко, Л.А. Проблема люстрации в решениях Европейского суда по правам человека / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 11. – С. 37–42.

151. Озиев, Т.Т. К вопросу о праве законодательной инициативы конституционного суда Чеченской Республики / Т.Т. Озиев // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 8. – С. 71–75.

152. Опря, О.В. Конституционный Суд Республики Болгарии / О.В. Опря // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 131–138.

153. Орзих, М.Ф. Правовая охрана Конституции в социалистическом государстве / М.Ф. Орзих, М.Е. Черкес, А.С. Васильев // Советское государство и право. – 1988. – № 10. – С. 3–10.

154. Остапович, И.Ю. Особенности европейских моделей органов конституционного контроля и их участия в законодательном процессе / И.Ю. Остапович // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 77–80.

155. Остапович, И.Ю. Специализированный конституционный контроль и надзор / И.Ю. Остапович // Российский юридический журнал. – 2008. – № 3. – С. 22–23.

156. Остапович, И.Ю. Судебные органы конституционного контроля как «негативный законодатель» в современной практике зарубежных стран /

И.Ю. Остапович // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 4 (53). – С. 569–576.

157. Осташ, А.В. Конституция Российской Федерации как объект правовой охраны и основа конституционной законности / А.В. Осташ // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: правовая система и современное государство: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. с международ. участием. – Симферополь, 2020. – С. 335–338.

158. Павликов, С.Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / С.Г. Павликов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 31–37.

159. Петров, А.А. Конституционные (уставные) советы как органы правового контроля в субъектах Российской Федерации / А.А. Петров // В кн.: Конституционализм: универсальное и национальные измерения: монография / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. – Москва: ИГП РАН, 2022. – С. 218–227.

160. Петров, А.А. Новые перспективы судебного конституционного нормоконтроля в свете конституционной реформы 2020 г. / А.А. Петров // Материалы седьмого Уральского Форума конституционалистов. – Екатеринбург, 2022. – С. 254–264.

161. Половченко, К.А. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционного суда / К.А. Половченко // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 6. – С. 62–66.

162. Попов, В.А. Место новых органов регионального конституционного контроля в единой системе публичной власти: сравнительно-правовой анализ организации и деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ / В.А. Попов // Конституционализм и государствоведение. – 2023. – № 4 (32). – С. 83–92.

163. Портнова, Е.В. Состав и требования к судьям конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.В. Портнова // Современное право. – 2017. – № 8. – С. 66–70.

164. Почепко, К.И. Конституционно-правовой статус личности в России: понятие, состав, структура и особенности / К.И. Почепко // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 10. – С. 29–32.

165. Савоськин, А.В. Перспективы нормоконтроля в субъектах РФ после поправок 2020 года к Конституции РФ / А.В. Савоськин, В.В. Курятников, В.А. Мещерягина // Вестник Тюменского государственного университета. – 2022. – № 4 (32). – С. 113-130.

166. Савоськин, А.В. Обращения граждан к Президенту РФ: конституционно-правовое исследование / А.В. Савоськин // Вестник Московского государственного юридического университета. – 2018. – № 6. – С. 97–104.

167. Савоськин, А.В. 25 лет Конституционной юстиции на Урале / А.В. Савоськин, Е.Н. Чуфарова // В кн.: 25 лет конституционной юстиции на Урале. – Екатеринбург, 2022. – С. 34–51.

168. Сайфуллина, М.И. Понятие, виды официального толкования / М.И. Сайфуллина // Инновации. Наука. Образование. – 2020. – № 22. – С. 978–982.

169. Саликов, М.С. Региональный конституционный контроль в России: возможен ли ренессанс? / М.С. Саликов // Российское право: образование, практика, наука. – 2022. – № 5. – С. 4–11.

170. Сафина, С.Б. Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению / С.Б. Сафина // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 5. – С. 41–45.

171. Сафина, С.Б. Субъекты официального толкования конституций республик в составе Российской Федерации / С.Б. Сафина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – № 6. – С. 85–89.

172. Семенова, И.В. Взаимоотношения Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ на современном этапе / И.В.

Семенова // Вестник Российского университета кооперации. – 2016. – № 1 (23). – С. 134–136.

173. Смирнов, А.В. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: некоторые размышления / А.В. Смирнов, Ю.С. Яичникова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 6. – С. 9–12.

174. Соболева, Е.А. Особенности судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства / Е.А. Соболева // Спутник высшей школы. Межвузовский научный журнал. – 2022. – № 1. – С. 6–15.

175. Сторожев, А.Н. Модели конституционной юстиции / А.Н. Сторожев // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9. – С. 1108–1113.

176. Страшун, Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию / Б.А. Страшун // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 1. – С. 106–120.

177. Строгович, М.С. Вопросы теории прав личности / М.С. Строгович // Философия и современность. – Москва, 1976. – С. 33–35.

178. Сухарев, А.Я. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев. – Москва, 2007.

179. Съезды Советов союзных и автономных советских социалистических республик Закавказья: сб. док. 1923–1937 гг. – Москва: Юридлит, 1964. – Т. VI. – С. 45–47.

180. Тарабан, Н.А. Конституционная обязанность и конституционное правоограничение в структуре правового статуса личности как элемент общественного договора / Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 3–7.

181. Тараборин, Р.С. Проблемы разграничения компетенции судов общей юрисдикции и органов региональной конституционной (уставной) юстиции / Р.С. Тараборин, К.В. Хвастунов // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 1 (109). – С. 45–50.

182. Татаринов, С.А. К вопросу о содержании судебного конституционного контроля в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации / С.А. Татаринов // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 3. – С. 9–10.

183. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 22–32.

184. Туманов, В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов / В.А. Туманов // Советское государство и право. – 1988. – № 3. – С. 80–87.

185. Тхабисимова, Л.А. Российский судебный федерализм и региональная политика: вопросы развития / Л.А. Тхабисимова // Вестник Российско-Армянского (Славянского) университета: гуманитарные и общественные науки. – 2014. – № 1 (16). – С. 53–62.

186. Тхагалегова, М.М. Коллизия решений конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / М.М. Тхагалегова // Научный потенциал молодежи в решении задач модернизации России. – 2014. – С. 143–150.

187. Устьян, Э.А. Конституционная реформа 2020: новеллы правового регулирования конституционного нормоконтроля / Э.А. Устьян // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 50. – С. 1304–1309.

188. Хабриева, Т.Я. Венецианская комиссия Совета Европы о современных тенденциях конституционного правосудия / Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер // Журнал Конституционного правосудия. – 2021. – № 5. – С. 23–28.

189. Хадиков, А.К. Конституционно-правовой и политический процесс упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.К. Хадиков, А.В. Новиков, Д.Н. Слабкая // Теории и проблемы политических исследований. – 2020. – Т. 9. – № 6А. – С. 51–57.

190. Хапсирокова, Е.А. Роль президента Российской Федерации в правовой охране Конституции Российской Федерации / Е.А. Хапсирокова // Российское правосудие. – 2018. – № 9. – С. 61–70.

191. Хаптаев, А.Р. О статусе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.Р. Хаптаев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 56–58.

192. Харитонов, Н.Н. Перспективы эволюции конституционного контроля: зарубежная и отечественная практика / Н.Н. Харитонов // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 33–44.

193. Хохлова, Е.П. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: от конституционных (уставных) судов к конституционным (уставным) советам / Е.П. Хохлова // Эволюция российского права: материалы XX Международ. науч. конф. молодых ученых и студентов. – Екатеринбург: Уральский гос. юрид. ун-т. – Екатеринбург, 2022. – С. 1078–1085.

194. Худолей, К.М. Какая судьба ждет конституционные (уставные) советы? / К.М. Худолей // *Ex Jure*. – 2023. – № 2. – С. 59–72.

195. Худолей, К.М. Некоторые сожаления о ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов РФ / К.М. Худолей // *Ex Jure*. – 2021. – № 3. – С. 95–105.

196. Худолей, К.М. О некоторых вопросах назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / К.М. Худолей // Вестник Пермского университета. – 2014. – Вып. 4 (26). – С. 72-84.

197. Худолей, К.М. Полномочия Конституционного Суда РФ: проблемы теории и практики конституционного правосудия / К.М. Худолей // Вестник Пермского университета. – 2011. – № 2 (12). – С. 71-84.

198. Цалиев, А.М. О статусе судей конституционных (уставных) судов / А.М. Цалиев // Российский судья. – 2004. – № 5. – С. 3–4.

199. Цалиев, А.М. О вопросах судебной власти в России в свете конституционных и законодательных новелл / А.М. Цалиев // Российское право: образование, практика, наука. – 2021. – № 2. – С. 4–12.

200. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.

201. Чунихина, Т.Н. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации / Т.Н. Чунихина // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2023. – № 8. – С. 187–190.

202. Шерстобоев, О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения / О.Н. Шерстобоев // Административное право и процесс. – 2010. – № 2. – С. 27–30.

203. Шугрина, Е.С. Контроль и надзор за органами местного самоуправления и их должностными лицами / Е.С. Шугрина // Lex Russica. Научные труды МГЮА. – 2007. – № 5. – С. 875-907.

204. Шульженко, М.А. Участие прокурора в рассмотрении дел конституционными, уставными судами субъектов Федерации / М.А. Шульженко // Законность. – 2020. – № 9. – С. 23–26.

205. Шульженко, Ю.Л. О понятии «правовая охрана Конституции» / Ю.Л. Шульженко // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 5–8.

206. Щетинин, Б.В. Гражданин и социалистическое государство / Б.В. Щетинин // Советское государство и право. – 1975. – № 2. С. 3-10.

207. Юдин, Ю.А. Модели конституционного правосудия / Ю.А. Юдин // Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. – Москва, 1996. – С. 158–160.

208. Ярославцева, Д.К. Правовое значение Верховного Суда США в реализации судебного конституционного контроля / Д.К. Ярославцева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 6. – С. 57–61.

209. Salikov, M.S. Prospects of Regional Constitutional Justice in Russia / M.S. Salikov // Advances in Social Science, Education and Humanities Research. Volume 498. Proceedings of the XIV European-Asian Law Congress «The Value of Law». – 2020. – P. 341–349.

ПРОЕКТ
Модельный Закон субъекта Российской Федерации
«О Конституционном (Уставном) совете
субъекта Российской Федерации»

Статья 1. Статус Конституционного (Уставного) совета субъекта Российской Федерации

1. Конституционный (Уставный) совет субъекта Российской Федерации (далее - Конституционный (Уставный) совет) является постоянно действующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации, обеспечивающим соблюдение верховенства и прямого действия Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации, укрепление конституционной законности, защиту прав и свобод граждан в субъекте Российской Федерации.

2. Конституционный (Уставный) совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации и настоящим Законом субъекта Российской Федерации.

3. Конституционный (Уставный) совет рассматривает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств.

4. Конституционный (Уставный) совет обладает организационной и функциональной независимостью.

5. Конституционный (Уставный) совет самостоятельно решает вопросы кадрового, организационного, информационного, финансового и материально-технического обеспечения своей деятельности.

6. Имущество, необходимое Конституционному (Уставному) совету для осуществления его деятельности, находится в его оперативном управлении.

7. Финансирование Конституционного (Уставного) совета предусматривается в законе о государственном бюджете субъекта Российской Федерации на очередной год и на плановый период отдельной строкой.

8. Вопросы внутренней организации, порядок деятельности, основания, форма, порядок обращения в Конституционный (Уставный) совети порядок рассмотрения им обращений, а также порядок взаимодействия с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления устанавливаются Регламентом Конституционного (Уставного) совета.

Статья 2. Полномочия Конституционного (Уставного) совета

1. Конституционный (Уставный) совет по обращению главы субъекта Российской Федерации, законодательного органа субъекта Российской Федерации, правительства субъекта Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации, общественной палаты субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, группы депутатов в составе не менее одной трети депутатов от установленной численности законодательного органа субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации и уполномоченного по правам предпринимателей в субъекте Российской Федерации дает официальное толкование Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации.

2. Конституционный (Уставный) совет по обращению главы субъекта Российской Федерации, законодательного органа субъекта Российской Федерации, правительства субъекта Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации, общественной палаты субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, депутатов представительного органа муниципального образования, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, упол-

номоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации и уполномоченного по правам предпринимателей в субъекте Российской Федерации, граждан и организаций принимает решение о соответствии Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации:

- а) законов субъекта Российской Федерации;
- б) нормативных правовых актов законодательного органа субъекта Российской Федерации, главы субъекта Российской Федерации, Правительства субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в) уставов муниципальных образований, муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- г) проектов соглашений субъекта Российской Федерации с иными субъектами Российской Федерации;
- д) нормативных соглашений между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями.

3. Конституционный (Уставный) совет принимает решение о соответствии Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации проектов законов о поправках к Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации.

4. Конституционный (Уставный) совет обладает правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации.

5. Конституционный (Уставный) совет в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации взаимодействует с государственными органами Российской Федерации, государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, а также с общественными объединениями и иными организациями.

6. Конституционный (Уставный) совет утверждает Регламент Конституционного (Уставного) совета, вносит в него изменения и дополнения.

7. Конституционный (Уставный) совет обладает правом выступать с обращением на пленарном заседании законодательного органа субъекта Российской Федерации.

8. Конституционный (Уставный) совет осуществляет научно-методическое обеспечение развития конституционного (уставного) законодательства субъекта Российской Федерации, содействует правовому просвещению, формированию и развитию правовой культуры населения субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Состав и порядок формирования Конституционного (Уставного) совета

1. Конституционный (Уставный) совет состоит из 5 конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации избираемых на 12 лет и включает Председателя Конституционного (Уставного) совета и заместителя Председателя Конституционного(Уставного) совета, осуществляющих свои полномочия на профессиональной постоянной основе, а также иных конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе.

2. Конституционные (уставные) советники субъекта Российской Федерации назначаются законодательным органом субъекта Российской Федерации по представлению: главы субъекта Российской Федерации, депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, общественной палаты субъекта Российской Федерации, представительных органов и глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, юридических научных и высших образовательных организаций, зарегистрированные на территории субъекта Российской Федерации, общественных объединений юристов или их отделений (филиалов), действующих на территории субъекта Российской Федерации.

3. Кандидат на должность конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации должен соответствовать требованиям, предъявляе-

мым к лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации.

4. Одно и то же лицо не может быть повторно назначено членом Конституционного (Уставного) совета.

5. Проверку на соответствие требованиям, предъявляемым к кандидатам на должности конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации, осуществляет комиссия законодательного органа субъекта Российской Федерации.

6. Порядок рассмотрения кандидатур на должности конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации устанавливается Регламентом законодательного органа субъекта Российской Федерации.

7. Назначение конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации осуществляется в индивидуальном порядке и оформляется постановлением законодательного органа субъекта Российской Федерации.

8. Решение о назначении конституционного (уставного) советника законодательным органом субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Статья 4. Прекращение полномочий конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации

1. Полномочия конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации прекращаются по истечении 12 лет с даты его назначения на должность.

2. Полномочия конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации прекращаются до истечения срока его полномочий ввиду:

1) нарушения порядка его назначения на должность конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации;

2) личного письменного заявления конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации о сложении полномочий;

3) утраты конституционным (уставным) советника субъекта Российской Федерации гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

4) вынесенного в отношении конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации обвинительного приговора, вступившего в законную силу;

5) признания конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

6) признания конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;

7) объявления конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации умершим решением суда, вступившим в законную силу;

8) смерти конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации.

3. Решение о прекращении полномочий конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации принимается законодательным органом субъекта Российской Федерации и является основанием для открытия вакансии конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации, о чем в течении 10 дней публикуется объявление.

4. Представления на должности конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации могут вноситься в законодательный орган субъекта Российской Федерации в течении двух месяцев с момента опубликования объявления об открытии вакансии.

5. Решение о назначении на должность конституционного (уставного) советника субъекта Российской Федерации принимается не позднее трех месяцев с момента опубликования объявления об открытии вакансии.

Статья 5. Председатель и заместитель Председателя Конституционного (Уставного) совета

1. Председатель и заместитель Председателя Конституционного (Уставного) совета избираются на шесть лет Конституционным (Уставным) советом из своего состава.

2. Председатель Конституционного (Уставного) совета:

1) руководит подготовкой заседаний Конституционного (Уставного) совета, созывает их и председательствует на них;

2) вносит на обсуждение Конституционного (Уставного) совета вопросы, подлежащие рассмотрению в его заседаниях;

3) подписывает решения Конституционного (Уставного) совета;

4) представляет Конституционный (Уставный) совет в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями и гражданами;

5) утверждает Положение об аппарате Конституционного (Уставного) совета;

6) осуществляет общее руководство аппаратом Конституционного (Уставного) совета;

7) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и Регламентом Конституционного (Уставного) совета.

3. Порядок временного исполнения полномочий Председателя Конституционного (Уставного) совета в случаях, когда он не в состоянии исполнять свои обязанности, устанавливается Регламентом Конституционного (Уставного) совета.

Статья 6. Организация деятельности Конституционного (Уставного) совета

1. Конституционный (Уставный) совет правомочен осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее двух третей от установленного числа конституционных (уставных) советников, включая Председателя Кон-

ституционного (Уставного) совета или его заместителя, в установленном порядке исполняющего обязанности Председателя Конституционного (Уставного) совета.

2. Конституционный (Уставный) совет рассматривает вопросы в заседаниях.

3. Конституционные (уставные) советники субъекта Российской Федерации обладают равными правами.

4. Решения Конституционного (Уставного) совета принимаются открытым голосованием. Председатель Конституционного совета во всех случаях голосует последним.

5. Решение Конституционного (Уставного) совета считается принятым если за него проголосовало большинство от установленного числа конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации. Никто из конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации не вправе воздерживаться при голосовании или уклоняться от голосования. В случае, если при принятии решения голоса конституционных (уставных) советников субъекта Российской Федерации разделились поровну, голос Председателя Конституционного (Уставного) совета является решающим.

6. Иные вопросы организации деятельности Конституционного (Уставного) совета устанавливаются Регламентом Конституционного (Уставного) совета.

Статья 7. Решения Конституционного (Уставного) совета

1. Решения Конституционного (Уставного) совета должны основываться на материалах, исследованных Конституционным (Уставным) советом.

2. Конституционный (Уставный) совет принимает решение, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

3. Конституционный (Уставный) совет принимает решение только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которых подвергается сомнению в обращении.

4. Конституционный (Уставный) совет при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

5. Решение Конституционного (Уставного) совета излагается в виде отдельного документа с обязательным указанием мотивов его принятия, содержащих конституционно-правовые аргументы и обоснования правовых позиций и резолютивных выводов Конституционного (Уставного) совета.

6. Решение Конституционного (Уставного) совета оглашается в заседании Конституционного (Уставного) совета и подписывается всеми конституционными (уставными) советниками субъекта Российской Федерации, участвовавшими в голосовании.

7. Форма изложения решения Конституционного (Уставного) совета, порядок и сроки его принятия устанавливаются Регламентом Конституционного (Уставного) совета.

8. Решение Конституционного (Уставного) совета подлежит опубликованию на официальном сайте Конституционного (Уставного) совета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, которых касается решение Конституционного (Уставного) совета.

9. Решение Конституционного (Уставного) совета подлежит обязательному рассмотрению государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами, которых касается решение Конституционного (Уставного) совета, не позднее трех месяцев со дня его вынесения.

10. В случае неисполнения решения Конституционного (Уставного) совета в течение трех месяцев со дня его вынесения, Конституционный (Устав-

ный) совет вправе обратиться в суд общей юрисдикции с административным иском о признании нормативного правового акта не действующим, либо ходатайствовать перед главой субъекта Российской Федерации или законодательным органом субъекта Российской Федерации о направлении ими в суд общей юрисдикции административного иска о признании нормативного правового акта не действующим.

Статья 8. Аппарат Конституционного (Уставного) совета

Деятельность Конституционного (Уставного) совета обеспечивает аппарат Конституционного (Уставного) совета. Конституционный (Уставный) совет в пределах сметы расходов устанавливает структуру аппарата. Работники аппарата Конституционного (Уставного) совета являются государственными гражданами служащими субъекта Российской Федерации.

Статья 9. Вступление в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

2. Представления на кандидатов в члены Конституционного (Уставного) совета должны быть внесены в течение 3 месяцев со дня вступления настоящего Закона в силу.

3. Конституционный (Уставный) совет должен быть сформирован в течение четырех месяцев со дня вступления настоящего Закона в силу.