

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СУБЪЕКТАХ РФ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

**Курятников Виталий Владимирович**

Доцент кафедры конституционного и административного права  
Южно-Уральского государственного университета (Челябинск),  
ORCID: 0000-0002-1092-3111, e-mail: kuryatnikov74@gmail.com.

*В конце 2020 г. федеральный законодатель принял решение об упразднении конституционных (уставных) судов субъектов РФ, но сохранил абстрактную возможность восстановления регионального конституционного контроля или надзора в иной форме. В законе закреплено право субъектов РФ создавать конституционные (уставные) советы при представительных (законодательных) органах власти субъекта РФ, но статус этих органов не раскрывается. Признавая безусловную ценность конституционного контроля (в том числе регионального) для любого прогрессивного государства, приходится констатировать, что его восстановление в субъектах РФ, имевших конституционные (уставные) суды, а тем более его повсеместное внедрение во всех субъектах РФ возможны только после уяснения причин, повлекших упразднение региональной конституционной юстиции. Автор статьи рассматривает такие предпосылки прекращения деятельности уставных судов, как федеральное правовое регулирование, статус судов (в том числе вопросы совпадающей компетенции), количество рассматриваемых дел, финансирование. Анализируются обстоятельства, способствовавшие упразднению конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также формулируются предложения о статусе будущих конституционных (уставных) советов субъектов РФ.*

*Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный надзор, судебный контроль, конституционные (уставные) суды, конституционные (уставные) советы, конституционная юстиция, конституционное правосудие*

*Для цитирования: Курятников В. В. Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 6. С. 44–52. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2021\\_6\\_44](https://doi.org/10.34076/22196838_2021_6_44).*

## CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: PAST, PRESENT, AND FUTURE

**Kuryatnikov Vitaly**

Associate professor, South Ural State University (Chelyabinsk),  
ORCID: 0000-0002-1092-3111, e-mail: kuryatnikov74@gmail.com

*At the end of 2020, the federal legislator decided to abolish the constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation, but retained the abstract possibility of restoring regional constitutional control in a different form. The federal constitutional law provides for the right of the constituent entity of the Russian Federation to create constitutional (statutory) councils under the representative (legislative) authorities of the constituent entity, but the status of these bodies is not explained. The great importance of constitutional review (including regional one) for any progressive state is undoubted. However, it is obvious that constitutional control in the constituent entities of the Russian Federation cannot be restored until the reasons for the abolition of regional constitutional justice have been revealed. The article considers the following preconditions for the abolition of the constitutional*

(statutory) courts: the federal legal regulation, the status of courts (including issues of overlapping competence), the number of cases under consideration, and funding. The article analyses the circumstances that contributed to the abolition of the constitutional (statutory) courts, and also formulates proposals concerning the status of future constitutional (statutory) councils of the constituent entities of the Russian Federation.

*Key words:* constitutional control, constitutional review, judicial control, constitutional (statutory) courts, constitutional (statutory) councils, constitutional justice

*For citation:* Kuryatnikov V. (2021) Constitutional control in the constituent entities of the Russian Federation: past, present, and future. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 44–52, DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2021\\_6\\_44](https://doi.org/10.34076/22196838_2021_6_44).

Начать статью хотелось бы с тезиса о неотвратимости упразднения конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Несмотря на то что согласно ст. 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» они могут продолжать свою деятельность до 1 января 2023 г. (за исключением приема новых дел к производству), политическое решение федерального центра об их упразднении не встретило значительного сопротивления в субъектах федерации, а потому судьба их предрешена. Суды некоторых субъектов РФ прекратили свою деятельность уже в течение 2021 г. Например, Уставный суд Санкт-Петербурга перестал функционировать 1 июля 2021 г. (ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 12 апреля 2021 г. № 149-34 «Об упразднении Уставного Суда Санкт-Петербурга»), Уставный суд Калининградской области – с 1 апреля 2021 г. (ст. 1 Уставного закона Калининградской области от 1 декабря 2020 г. № 485). В то же время некоторые суды на момент написания статьи продолжали рассматривать ранее поступившие к ним дела (например, решение Уставного Суда Свердловской области по очередному делу было вынесено 2 декабря 2021 г.<sup>1</sup>).

По нашему мнению, реставрация именно конституционных (уставных) судов (в том числе как судов, не входящих в судебную систему России), о которой идет речь в отдельных научных работах<sup>2</sup>, маловероятна. Создание органов судебного конституционного контроля в отсутствие предписаний федерального закона (как это имело место до 1996 г.) не только политически невозможно, но и юридически наказуемо. Региональная конституционная юстиция за четверть века не просто не смогла укорениться в правовой системе и системе органов управления государства, но и дискредитировала себя. Упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ закономерно (хотя и не вполне оправданно).

Незнание или непонимание обстоятельств, способствовавших упразднению региональной конституционной юстиции, может привести к тому, что субъекты РФ полностью откажутся от любых форм конституционного контроля или конституционного надзора либо «наступят на те же самые грабли», создавая конституционные (уставные) советы по образу и подобию упраздненных судов. Поэтому прежде чем рассмотреть перспективы сохранения, либо воссоздания, либо трансформации института конституционного контроля в субъектах РФ, следует разобраться в причинах упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Пояснительная записка к проекту федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» не объясняет причин упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ (что вполне закономерно, так как в первоначальной редакции законопроект их упразднения не предусматривал<sup>3</sup>). Соответствующие изменения

<sup>1</sup> URL: [http://ustavsud.ru/index.php/index.php?ind=dvigenie\\_del&catalog=dvigenie\\_del&id=1](http://ustavsud.ru/index.php/index.php?ind=dvigenie_del&catalog=dvigenie_del&id=1) (дата обращения: 25.11.2021).

<sup>2</sup> Клеандров М. И. Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 19; Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 88. DOI: 10.31857/S102694520012228-1.

<sup>3</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024648-7> (дата обращения: 25.11.2021).

были предложены при подготовке законопроекта ко второму чтению сенатором А. А. Клишасом и депутатом П. В. Крашенинниковым<sup>1</sup>, которые в обоснование своей позиции сослались на необходимость привести проект в соответствие с поправками к Конституции РФ 2020 г. При этом о нежелательности (нецелесообразности или вредности) существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ они не упоминали.

Действительно, формально-юридическим основанием для исключения конституционных (уставных) судов субъектов РФ из судебной системы России стали поправки в Конституцию РФ 2020 г., скорректировавшие положение ч. 3 ст. 118 Конституции РФ и установившие перечень судов, составляющих судебную систему РФ (в которую теперь, согласно Основному закону, входят: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи субъектов РФ). Видимо, в силу того, что при обсуждении этой поправки к Конституции РФ Президент РФ не поддержал и не опроверг саму идею существования конституционных (уставных) судов (сославшись на то, что это вопрос воли самого субъекта РФ), текст поправки сохранился, а судьбу конституционной юстиции в регионах преопределил Конституционный Суд РФ. Последний, трактуя эту норму в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, указал, что приведенный в ст. 118 Конституции РФ перечень судов в России является исчерпывающим. При этом Суд воздержался от конкретизации причин, побудивших его сформулировать в своем заключении положение, фактически вынуждающее федерального законодателя исключить упоминание конституционных (уставных) судов субъектов РФ из Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Здесь следует обратить внимание на тот факт, что и до поправок в Конституцию РФ 2020 г. существование региональной конституционной юстиции в известной мере противоречило п. «о» ст. 71 Конституции РФ, фактически запрещающему субъектам РФ иметь свое процессуальное законодательство (без которого немислимо осуществление правосудия), и ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, не предусматривавшей такого вида судопроизводства, как уставное, но это не вызывало возражений у Конституционного Суда РФ.

Мы не можем достоверно говорить о причинах, побудивших судей высказаться об исчерпывающем перечне судов в РФ, но можем предположить, что такая позиция Конституционного Суда РФ преопределена тем, что конституционная юстиция субъекта РФ в последние годы все более дискредитировала себя, а соответственно, и всю ветвь конституционного правосудия.

Прежде всего следует отметить фактический пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ Конституционным Судом РФ. Наиболее известными случаями являются Постановление Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 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, которым фактически пересмотрено постановление Уставного суда Челябинской области от 12 февраля 2013 г. № 001/13-П по этому же предмету, и Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 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, которым фактически пересмотрено постановление Конституционного суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П по тому же соглашению. В обоих случаях выводы Конституционного Суда РФ оказались прямо противоположны выводам региональных судов. При этом от фактической утраты силы решения региональных судов не уберегло и то обстоятельство, что, как справедливо заметил судья Г. А. Гаджиев в особом мнении по «челябинскому делу», в конституции (уставе) субъекта РФ может содержаться более высокий стандарт прав и свобод человека, а потому допустима ситуация, когда проверяемый акт, соответствуя Конституции РФ, может не соответствовать конституции (уставу) субъекта РФ.

<sup>1</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024648-7> (дата обращения 25.11.2021).

Возможность фактического пересмотра решений региональной конституционной юстиции федеральным конституционным судом возникала из-за частичного совпадения их компетенции, поскольку законы субъектов РФ могли быть проверены на соответствие как Конституции РФ, так и конституции (уставу) субъекта РФ. При этом ничего «страшного» в самом факте совпадения проверяемых актов нет, проблема – в принципиальной несогласии Конституционного Суда РФ с содержанием решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Однако механизм разрешения коллизий между решениями этих двух судебных подсистем отсутствовал. Более того, с учетом расширения компетенции Конституционного Суда РФ поправками в Конституцию РФ 2020 г., установившими универсальное правило о допустимости проверки на соответствие Основному закону страны всех нормативных актов субъекта РФ, в том числе в порядке конкретного нормоконтроля, обозначенная проблема фактического пересмотра решений должна была резко обостриться. Во-первых, возросло бы количество региональных актов, которые можно было бы «перепроверить» в Конституционном Суде РФ. А, во-вторых, в субъектах РФ устоялось мнение не просто о допустимости проверки в Конституционном Суде РФ актов, признанных неконституционными (противоречащими) уставу в субъекте РФ, но и о перспективности такого оспаривания и возможности восстановления юридической силы акта.

При всем уважении к Конституционному Суду РФ мы вынуждены констатировать, что своими решениями он обесценил решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ и в некотором смысле вышел за пределы своей компетенции, рассматривая акты, утратившие юридическую силу. Иными словами, Конституционный Суд РФ, последовательно выступающий за правовую определенность, своими решениями создал правовую неопределенность, допустив возможность существования двух противоположных судебных решений, оба из которых сохраняют юридическую силу. Таким образом, сложилась ситуация, когда орган конституционного контроля субъекта РФ не только оказался неудобен для законодательной и исполнительной власти субъекта РФ, что закономерно в силу его статуса и места в системе разделения властей, но и стал поводом для постоянного «напряжения» в Конституционном Суде РФ в связи с возможностью оспаривания актов субъекта РФ, ранее признанных в субъекте РФ неконституционными (неуставными).

Однако, по нашему мнению, расширение компетенции Конституционного Суда РФ за счет предоставления ему права проверять акты субъектов РФ в порядке конкретного нормоконтроля и установление в Конституции РФ исчерпывающего перечня судов лишь запустили процедуру упразднения региональной конституционной юстиции, тогда как предпосылки к этому сформировались ранее.

В первую очередь, это пассивность самих субъектов РФ, которая прежде всего кроется в нежелании получить еще одного «контролера» для своих актов. Суды выступали окончательной и независимой инстанцией при разрешении споров о компетенции и споров о конституционности содержания и процедуры принятия акта, что вызывало недовольство проверяемых органов. 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 его возможность<sup>1</sup> – например, путем неучреждения соответствующего контрольного органа, тем более наделенного функцией политического контроля<sup>2</sup>. Как справедливо заметила М. А. Зубарева, органы власти субъекта РФ не хотели учреждать орган, который имел бы «реальные полномочия по проверке законности принимаемых ими решений»<sup>3</sup>.

В связи с изложенным вполне закономерно, что за более чем четвертьвековую историю региональные органы конституционного контроля были созданы и функционировали только в 20 субъектах РФ: Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Иркутской области, Кабардино-Балкарии, Калининградской области, Ка-

<sup>1</sup> Зубарева М. А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 69–72.

<sup>2</sup> Несмеянова С. Э. Политическая функция в деятельности органов конституционного судебного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 65.

<sup>3</sup> Зубарева М. А. Указ. соч. С. 69–72.

релии, Коми, Марий-Эл, Мордовии, Якутии, Свердловской области, Санкт-Петербурге, Северной Осетии, Татарстане, Тыве, Челябинской области, Чеченской Республике. При этом еще около трети субъектов РФ предусматривали необходимость их создания в своих конституциях (уставах) и иногда даже принимали соответствующие законы о них, но так и не учредили эти суды.

Следует отметить нежелание федерации развивать конституционную юстицию в субъектах РФ: она не только не приняла отдельного федерального закона о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, но и не обозначила своего отношения к таким судам, в том числе в программных документах о развитии судебной системы в России (например, в федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406).

Следует напомнить и отклонение федеральным парламентом 10 апреля 2015 г. в первом чтении внесенного Республикой Северная Осетия – Алания проекта федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Официальной причиной отклонения была названа достаточность федерального регулирования и, как следствие, отсутствие необходимости в дополнительном федеральном законодательном регулировании. Именно несуразность такого аргумента демонстрирует негативное отношение федерального законодателя к идее обязательности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Также можно напомнить об отсутствии в процессуальных кодексах (КАС РФ, ГПК РФ, АПК РФ) положений о пересмотре решений судов общей юрисдикции в связи с вынесением решения конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Иными словами, решения региональных органов конституционного контроля, в отличие от решений Конституционного Суда РФ, не упоминались в числе оснований для пересмотра решения по «новым обстоятельствам».

Еще одна предпосылка упразднения региональной конституционной юстиции кроется в фактическом совпадении компетенции судов конституционной юстиции и судов общей юрисдикции (в том числе арбитражных судов). Отметим, что сфера совпадающей компетенции есть и у Конституционного Суда РФ, а с принятием поправок в Конституцию РФ 2020 г. эта сфера стала еще шире, однако для федерального органа конституционного контроля она явно несущественна, так как основные проверяемые им акты – это федеральные законы, которые не могли быть рассмотрены другими судами. Что касается конституционных (уставных) судов субъектов РФ, то абсолютно все проверяемые ими акты могли быть оспорены в судах общей юрисдикции. В отличие от Конституционного Суда РФ конституционные (уставные) суды субъектов РФ не имели сферы исключительной компетенции, поскольку не существовало актов, которые могли бы проверять только они.

Проблема совпадения компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ и судов общей юрисдикции была усугублена еще и тем, что органы конституционного контроля зачастую вынуждены были проверять акты на соответствие федеральному закону. Формально-юридически конституционные (уставные) суды субъектов РФ не наделены таким правом, поскольку это компетенция федеральных судов, реализуемая ими в порядке КАС РФ, однако фактически они такую проверку проводили, хоть и маскировали данное обстоятельство. Так, установив факт противоречия проверяемого акта положениям федерального закона, конституционные (уставные) суды субъекта РФ признавали такой акт неконституционным (противоречащим уставу) в связи с нарушением принципа законности, традиционно закрепленного в основных законах субъектов РФ. Иными словами, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, ссылаясь на недопустимость нарушения конституционного (уставного) принципа законности, т. е. недопустимость несоответствия проверяемых актов федеральным законам, фактически присваивали себе полномочия судов общей юрисдикции. Причем в условиях фрагментарности нормативных предписаний конституций (уставов) субъектов РФ такой подход зачастую был единственно возможным в ситуации, когда права заявителя основным законом субъекта РФ напрямую не защищались, но не-

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 516143-6 «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/516143-6> (дата обращения: 25.11.2021).

обходимость предоставления такой защиты вытекала из общих принципов и требований федеральных законов. Однако такой подход неоднократно критиковался как судьями, так и учеными<sup>1</sup>.

Еще одной причиной упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ можно считать незначительное количество разрешаемых ими дел. Не оспаривая самого этого факта, неоднократно отмеченного в литературе<sup>2</sup>, укажем, что сложившаяся ситуация была обусловлена объективными предпосылками. Ключевая кроется в ограниченности правового поля, формируемого субъектами РФ и муниципальными образованиями, что, в свою очередь, предопределило низкое количество обращений в конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Следующая предпосылка заключается в характеристике органов конституционного контроля как судебных, т. е. органов власти, отделенных как от сторон спора, так и от его предмета. Конституционные (уставные) суды 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 к ним; объема прав заявителей на обращение (обладали ли они правом на обращение в порядке абстрактного нормоконтроля или только в порядке конкретного нормоконтроля); активности самих заявителей.

Известны случаи, когда в отдельных субъектах РФ число потенциальных заявителей искусственно ограничивалось. Например, в Санкт-Петербурге не обладали правом запроса ни уполномоченные (по правам человека, по правам ребенка, по правам предпринимателей), 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 самоуправления (заметим – все, а не только представительные, как в Санкт-Петербурге).

Одним из наиболее прогрессивных 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 судьям. Однако следует признать, что не все указанные субъекты своим правом на обращение в конституционные (уставные) суды пользовались<sup>3</sup>.

Вместе с тем игнорировать факты нулевой результативности отдельных конституционных судов республик в составе РФ<sup>4</sup> нельзя, а потому меры и механизмы, которые обусловят нормальную «загрузку» будущих конституционных (уставных) советов

<sup>1</sup> Кожевников О. А. Некоторые проблемы толкования и правоприменения положений федерального законодательства о подведомственности споров, рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов РФ // Российский судья. 2011. № 11. С. 33–36; Его же. Некоторые проблемы в разграничении подведомственности споров между судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ и пути их разрешения // Право и политика. 2012. № 5. С. 897–901; Его же. Подведомственность споров конституционным (уставным) судам субъектов РФ: проблемы правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 39–44.

<sup>2</sup> См., например: 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. DOI: 10.31857/S102694520016757-3; Евлоев И. М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 10. С. 141–150. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150 и др.

<sup>3</sup> Шульженко М. А. Участие прокурора в рассмотрении дел конституционными, уставными судами субъектов Федерации // Законность. 2020. № 9. С. 23–26.

<sup>4</sup> 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.

субъектов РФ, должны быть в центре внимания как ученых-конституционалистов, так и разработчиков законов о них.

Еще одну предпосылку упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ традиционно связывают с дороговизной их содержания. Однако думается, что такая оценка является поверхностной и популистской. Как подметил В. А. Кряжков, из бюджета субъекта РФ тратилось не более десятых (а то и сотых) долей процента на содержание региональной конституционной юстиции<sup>1</sup>, а потому вопрос содержания судов не мог послужить реальной причиной их упразднения. А вот зависть отдельных должностных лиц к правовому статусу судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ такой латентной причиной выступить вполне могла, тем более что никто из должностных лиц органов власти субъекта РФ или муниципальных образований не обладал такими высокими гарантиями, как судьи (в том числе неприкосновенностью).

Итак, ключевыми предпосылками упразднения конституционной юстиции в субъектах РФ стала незавершенность и откровенная пробельность федерального законодательства, усугубленная нежеланием большинства субъектов РФ создавать дополнительный контрольный орган и отстаивать их существование в системе органов власти. Примеры упразднения конституционных (уставных) судов в отдельных субъектах РФ в последние годы в сочетании с тенденцией к сокращению количества рассматриваемых ими дел давно поставили вопрос о необходимости реформирования системы регионального конституционного контроля. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» саму возможность такого реформирования допускает, но лишь намечает его контуры, а потому перед учеными встает задача определить возможные направления и конкретные параметры такого реформирования.

По нашему мнению, сохранение конституционного судебного контроля в субъектах РФ (без изменения Конституции РФ) невозможно, но вполне допустимо учреждение конституционного надзора с отдельными квазисудебными элементами. С учетом опыта функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ предлагаем законодателям (как федеральному, так и региональным) установить следующие ключевые характеристики статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

1. Решения конституционных (уставных) советов субъектов РФ не должны обладать окончательной юридической силой. При этом мы возражаем против исключительно рекомендательного характера их решений. Оптимальным видится следующий подход: выявив несоответствие оспариваемого акта конституции (уставу) субъекта РФ, конституционный (уставный) совет субъекта РФ своим решением приостанавливает его действие до принятия соответствующего решения органом власти, издавшим акт; если этот орган согласен с позицией конституционного (уставного) совета субъекта РФ, он отменяет или изменяет неконституционный (противоречащий уставу) акт, если нет – принимает решение о продолжении действия акта.

Чтобы этот механизм оказался действенным, крайне важно наделить конституционные (уставные) советы субъектов РФ правом направления запросов в Конституционный Суд РФ, но не по любому акту, а лишь по тому, который ранее был признан не соответствующим конституции или уставу субъекта РФ. Безусловно, законом субъекта РФ такое право не может быть установлено, но это может сделать федеральный законодатель.

2. С учетом положений ч. 1 ст. 132 Конституции РФ и п. «з» ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о самостоятельности осуществления органами местного самоуправления своих полномочий конституционные (уставные) советы субъектов РФ должны получить право проверять все нормативные акты уровня субъекта РФ, но не муниципальные акты.

3. Статус членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ должен быть особым. С одной стороны, он должен гарантировать занятие соответствующей должности только специалистами в области права с признанной высокой квалификацией

<sup>1</sup> Кряжков В. А. Указ. соч. С. 68.

и безупречной репутацией, а с другой – должен исключать постоянную профессиональную деятельность в качестве члена конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Иными словами, членами советов должны быть профессиональные юристы-эксперты, привлекаемые *ad hoc* (т. е. на момент рассмотрения акта). При этом число таких экспертов должно быть относительно большим, обеспечивая как коллегиальность при обсуждении и вынесении решения, так и их ротацию.

4. Граждане должны сохранить право обращения в конституционные (уставные) советы (в порядке конкретного нормоконтроля) наряду с должностными лицами (в порядке абстрактного нормоконтроля).

5. Рассмотрение дел должно быть публичным с элементами состязательности, а обсуждение решения – тайным. Сами решения и особые мнения членов советов (при их наличии) должны подлежать официальному опубликованию в тех же изданиях, что и акты, в отношении которых они вынесены.

Представляется, что указанные предложения позволят трансформировать региональный конституционный контроль в региональный конституционный надзор с учетом положительного опыта конституционных (уставных) судов субъектов РФ. При этом такой надзор должен быть не эфемерным (декоративным), а действенным механизмом защиты конституций (уставов) субъектов РФ, предоставляющим гражданам альтернативный способ защиты прав и свобод.

### Список литературы

Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97. DOI: 10.31857/S102694520012228-1.

Евлоев И. М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 141–150. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150.

Зубарева М. А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 69–72.

Клеандров М. И. Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 7–23. DOI: 10.31857/S102694520012228-1.

Кожевников О. А. Некоторые проблемы в разграничении подведомственности споров между судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ и пути их разрешения // Право и политика. 2012. № 5. С. 897–901.

Кожевников О. А. Некоторые проблемы толкования и правоприменения положений федерального законодательства о подведомственности споров, рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов РФ // Российский судья. 2011. № 11. С. 33–36.

Кожевников О. А. Подведомственность споров конституционным (уставным) судам субъектов РФ: проблемы правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 39–44.

Кряжков В. А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 65–74. DOI: 10.31857/S102694520016757-3.

Несмеянова С. Э. Политическая функция в деятельности органов конституционного судебного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 60–65.

Шульженко М. А. Участие прокурора в рассмотрении дел конституционными, уставными судами субъектов Федерации // Законность. 2020. № 9. С. 23–26.

### References

Evloev I. M. (2020) Likvidatsiya konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov RF: zakonomernost' ili oshibka? [Liquidation of the constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation: a pattern or error?]. In *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, vol. 15, no. 10, pp. 141–150, DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150.

Gritsenko E. (2020) Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossiiskoi konstitutsionnoi reformy 2020 goda [Federalism and local self-government in the light of Russian constitutional reform 2020] In *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 4, pp. 80–97, DOI: 10.31857/S102694520012228-1.

Kleandrov M. I. (2020) Konstitutsionnye izmeneniya 2020 g. i mekhanizmy pravosudiya: plyusy i minusy [Constitutional changes in 2020 and the mechanism of justice: pros and cons]. In *Gosudarstvo i pravo*, no. 10, pp. 7–23, DOI: 10.31857/S102694520012228-1.

Kozhevnikov O. A. (2011) Nekotorye problemy tolkovaniya i pravoprimeneniya polozhenii federal'nogo zakonodatel'stva o podvedomstvennosti sporov, rassmatrivaemykh konstitutsionnymi (ustavnymi) sudami sub"ektov RF [Some problems of interpretation and enforcement of the provisions of



federal legislation on the jurisdiction of disputes considered by the constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. In *Rossiiskii sud'ya*, no. 11, pp. 33–36.

Kozhevnikov O. A. (2012) Nekotorye problemy v razgranichenii podvedomstvennosti sporov mezhdu sudami obshchei yurisdiksii i konstitutsionnymi (ustavnymi) sudami sub"ektov RF i puti ikh razresheniya [Some problems in delineating the jurisdiction of disputes between courts of general jurisdiction and constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation and ways to resolve them]. In *Pravo i politika*, no. 5, pp. 897–901.

Kozhevnikov O. A. (2012) Podvedomstvennost' sporov konstitutsionnym (ustavnym) sudam sub"ektov RF: problemy pravoprimeneniya [Jurisdiction of disputes to constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation: problems of law enforcement]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 7, pp. 39–44.

Kryazhkov V. A. (2021) Konstitutsionnyi kontrol' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: kakim on mozhет byt' posle uprazhneniya konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov [Constitutional control in the subjects of the Russian Federation: how it can be after the abolition of constitutional (statutory) courts]. In *Gosudarstvo i pravo*, no. 9, pp. 65–74, DOI: 10.31857/S102694520016757-3.

Nesmeyanova S. E. (2012) Politicheskaya funktsiya v deyatelnosti organov konstitutsionnogo sudbnogo kontrolya [Political function in the activities of constitutional court control bodies]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 5, pp. 60–65.

Shul'zhenko M. A. (2020) Uchastie prokurora v rassmotrenii del konstitutsionnymi, ustavnymi sudami sub"ektov Federatsii [Participation of a public prosecutor in consideration of cases by constitutional, statutory courts of the constituent elements of the Federation]. In *Zakonnost'*, no. 9, pp. 23–26.

Zubareva M. A. (2020) Problemy sushchestvovaniya konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov RF [Issues of existence of constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 2, pp. 69–72.