

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КАКИМ ОН МОЖЕТ БЫТЬ ПОСЛЕ УПРАЗДНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ

© 2021 г. В. А. Кряжков

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

Поступила в редакцию 11.05.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена проблемам конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Исследуются его истоки, связанные с образованием и функционированием на этом уровне конституционных (уставных) судов, раскрываются причины, не позволившие конституционной юстиции субъектов Российской Федерации за 30 лет стать полноценным государственно-правовым институтом. Показано, как в результате конституционной реформы происходило упразднение данных судов, и появилась рекомендация федерального законодателя о создании вместо них конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Анализируется правовое регулирование организации и деятельности подобных органов в отечественной и зарубежной практике. С ее учетом и на основе существующих конституционно-правовых возможностей формулируются предложения о статусе указанных советов (их природе, порядке формирования и работы, полномочиях и решениях), позволяющем им быть эффективным органом конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, конституционный контроль, конституционные (уставные) суды, конституционные (уставные) советы.

Цитирование: 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.

При написании статьи использована нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».

DOI: 10.31857/S102694520016757-3

CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: HOW IT CAN BE AFTER THE ABOLITION OF CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS

© 2021 V. A. Kryazhkov

National Research University "Higher School of Economics", Moscow

E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

Received 11.05.2021

Abstract. The article is devoted to the problems of constitutional control in the subjects of the Russian Federation. The article examines its origins related to the formation and functioning of constitutional (statutory) courts at this level, reveals the reasons that did not allow the constitutional justice of the subjects of the Russian Federation to become a full-fledged state legal institution for 30 years. It is shown how, as a result of the constitutional reform, these courts were abolished, and a recommendation of the federal legislator appeared on the creation of constitutional (statutory) councils under the legislative (representative) state authorities of the subjects of the Russian Federation instead of

them. The article analyzes the legal regulation of the organization and activities of such bodies in domestic and foreign practice. Taking this into account and based on the existing constitutional and legal possibilities, proposals are formulated on the status of these councils (their nature, the procedure for their formation and work, powers and decisions), which allows them to be an effective body of constitutional (statutory) control in the subjects of the Russian Federation.

Key words: subject of the Russian Federation, constitutional control, constitutional (statutory) courts, constitutional (statutory) councils.

For citation: Kryazhkov, V.A. (2021). Constitutional control in the subjects of the Russian Federation: how hi can be after the abolition of constitutional (statutory) courts // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 65–74.

When writing the article, the regulatory framework of the “ConsultantPlus” was used.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: состояние дел накануне их упразднения

Первые органы конституционного контроля в субъектах Российской Федерации в форме конституционных судов были учреждены в начале 90-х годов республиками Дагестан (1991), Башкортостан (1992), Кабардино-Балкария (1992), Карелия (1993), Мордовия (1993), Саха (Якутия) (1991) и Тыва (1992). Примером в данном отношении стал Конституционный Суд РСФСР, образованный в октябре 1991 г. Легитимность же действиям по созданию таких судов придавалась принятой в тот период Концепцией судебной реформы в РСФСР, которая признавала необходимость органов конституционного контроля республик в составе РСФСР¹, а также Федеральным договором от 31 марта 1992 г., который относил судоустройство в республиках к совместному ведению их органов государственной власти и федеральных органов государственной власти².

Кроме названных судов в республиках на основе Закона СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» (ст. 2, 4)³ формировались комитеты конституционного надзора. Они функционировали в Коми (1991–1994), Татарстане (1990–2000) и Северной Осетии – Алании (1990–2002) до появления в указанных республиках конституционных судов.

Положения о конституционных (уставных) судах не получили отражение в Конституции РФ 1993 г.⁴

¹ См.: постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

² Данные положения были инкорпорированы в Конституцию РФ (п. «о» ст. 72). Иным субъектам Российской Федерации полномочия в указанной сфере не предоставлялись (см.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России. Приложение. М., 1992).

³ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29, ст. 572.

⁴ Отметим, предложения о необходимости включения в текст будущей российской Конституции положений о данных

Это обстоятельство, на наш взгляд, не лишало действующих на тот момент конституционных судов республик легитимности и не препятствовало созданию новых конституционных судов в республиках и уставных судов в других субъектах Российской Федерации. Возможность их функционирования вытекала из общих норм Конституции РФ. В частности, из того, что Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство (ст. 1). Ее субъекты имеют свое законодательство (ч. 2 ст. 5, ч. 1, 2 ст. 66), самостоятельно образуют собственные органы государственной власти (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77). На субъекты Российской Федерации возлагается обязанность совместно с Российской Федерацией обеспечивать конституционность в государстве, защищать права и свободы человека и гражданина (п. «а», «б» ч. 1 ст. 72).

Правовая неопределенность, связанная с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, была снята Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»⁵. Согласно ст. 4, 17 и 27 данного Закона указанные суды:

признавались частью судебной системы Российской Федерации, организационно не входящей в федеральную судебную систему;

они именовались судами субъектов Российской Федерации, создание которых находилось на усмотрении соответствующего субъекта Российской Федерации;

создавались и упразднялись законами субъектов Российской Федерации;

наделялись полномочиями для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных актов органов государственной власти и органов местного

судов обсуждались на Конституционном совещании, но по разным причинам они не были поддержаны (см.: Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия. Томск, 1999. С. 281).

⁵ См.: СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1.

самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации⁶;

финансировались за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Однако подобное регулирование мало сказалось на активности субъектов Российской Федерации по созданию судебных органов конституционного (уставного) контроля. По состоянию на 2020 г. конституционные суды функционировали в 12 республиках: Адыгее (с 1997 г.), Башкортостане (с 1996 г.), Дагестане (с 1991 г.), Ингушетии (с 2009 г.), Кабардино-Балкарии (с 1993 г.), Карелии (с 1994 г.), Коми (с 1994 г.), Марий Эл (с 1998 г.), Саха (Якутия) (с 1992 г.), Северной Осетии — Алании (с 2002 г.), Татарстане (с 2000 г.) и Чеченской Республике (с 2006 г.), а уставные суды — в Калининградской области (с 2003 г.), Свердловской области (с 1998 г.) и в г. Санкт-Петербурге (с 2000 г.).

Правовые предпосылки для формирования конституционных (уставных) судов (без последующих действий по их созданию) были еще в 34 субъектах Российской Федерации. Среди них можно выделить тех, кто учредил указанные суды и принял соответствующие законы о них (Карачаево-Черкесская Республика, Курганская, Московская, Самарская и Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ), и тех, кто только учредил названные суды, т.е. признал их необходимость в своих конституциях (уставах) (республики Алтай, Удмуртия, Хакасия; Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Пермский края; Амурская, Архангельская, Белгородская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Ленинградская, Магаданская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Тульская области; Еврейская автономная область; автономные округа Ненецкий и Ямало-Ненецкий).

В рассматриваемый период имели место и случаи отказа от органов конституционного контроля⁷. В частности, были упразднены конституционные суды Мордовии (1993—1994), Бурятии (1995—2018), Тывы (2003—2018) и уставный суд Челябинской области (2012—2014), а также была ликвидирована Уставная палата Иркутской области (1996—1998).

Почему конституционная юстиция субъектов Российской Федерации за три десятилетия не сформировалась как полноценный государственно-правовой институт? Причины этого разнообразны, но среди них ключевыми, на наш взгляд, являются:

а) определенная пассивность федерального центра, который, не препятствуя созданию конституционных (уставных) судов, одновременно и не проявлял активности в данном отношении, не побуждал субъекты Российской Федерации к соответствующим действиям;

б) установка федерального законодателя на создание конституционных (уставных) судов по усмотрению самих субъектов Российской Федерации, а также в целом недоурегулированность статуса данных судов, которые не имели правовой основы в виде специального федерального закона о них⁸;

в) неудовлетворительная практика работы отдельных судов. Например, по состоянию на 2020 г. Конституционный суд Чеченской Республики за 14 лет не принял ни одного постановления. По нашим подсчетам, за весь период своей деятельности к 2020 г. в среднем в год по одному постановлению принимали конституционные суды Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Марий Эл, по два постановления принимали конституционные суды Адыгеи и Башкортостана. Подобное положение, надо понимать, не связано с конституционно-правовым благополучием и не вина названных судов, а есть отражение их реальной востребованности на региональном уровне, где складывается такой тип государственной власти, которая функционирует без опоры на принцип разделения властей и не нуждается в арбитрах по разрешению конституционно-правовых споров.

Отрицательное отношение к этим судам могло также сформироваться и в связи с их принципиальностью при рассмотрении дел. Примером являются Уставный суд Челябинской области и Конституционный суд Ингушетии, некоторые решения которых не разделялись региональными органами государственной власти. Более того, такие решения, по сути, признавались Конституционным Судом РФ ничтожными, поскольку он своими постановлениями

⁶ Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 г. № 103-О (см.: СЗ РФ. 2003. № 17, ст. 1658) субъект Российской Федерации имел вправе с учетом природы данных судов и в пределах своих полномочий, не нарушая компетенцию федеральных судов, дополнять названные полномочия конституционных (уставных) судов.

⁷ О причинах таких решений см.: *Сунгуров А., Захарова А.* Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2 (129). С. 124—129.

⁸ О необходимости принятия такого закона и его содержания см.: *Кряжков В.А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 36. Можно отметить, что соответствующий законопроект вносился на рассмотрение Государственной Думы парламентом Северной Осетии — Алании в 2014 г., но был отклонен ею по той причине, что федеральное законодательство содержит достаточно положений о конституционных (уставных) судах и специальный закон о них не нужен (см.: *Цалиев А.М.* Судебная власть субъектов Российской Федерации: история и современность // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 39, 40).

провозглашал не противоречащими Конституции РФ, не утратившими юридическую силу и действующими те законы, которые указанными судами были аннулированы как противоречащие основным законам названных субъектов Российской Федерации⁹. Данные эксцессы, полагаем, усиливали представления о бесполезности конституционной юстиции субъектов Российской Федерации.

Иногда в качестве причины, затрудняющей образование и функционирование конституционных (уставных) судов, называли финансовые расходы на их содержание. Однако это в большей степени преувеличение, поскольку расходы на указанные суды относительно незначительны (десятые-сотые доли процента от суммы расходов бюджета субъекта Российской Федерации) и многократно меньше, чем субъект Российской Федерации тратит на иные органы государственной власти¹⁰.

Как состоялось упразднение конституционных (уставных) судов

Упразднение конституционных (уставных) судов произошло достаточно неожиданно и без каких-либо обоснований. Предпосылки к этому создал Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г.,¹¹ которым в Конституцию РФ (ч. 3 ст. 118) было включено положение о том, что «судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации». Конституционный Суд РФ в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3¹², касаясь данной новеллы, констатировал, что она согласуется с Конституцией РФ (ст. 71 (п. «о»), ст. 125, 126, 128), а приведенный перечень судов является исчерпывающим, что не противоречит ст. 10 и 11 Конституции РФ, иным положениям гл. 1 Конституции РФ и ее гл. 2 и 9.

⁹ См.: постановления Конституционного Суда РФ: от 02.12.2013 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» // СЗ РФ. 2013. № 50, ст. 6669; от 06.12.2018 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границ между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границ между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // СЗ РФ. 2018. № 51, ст. 8095.

¹⁰ См.: Кряжков В. А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С. 159; Петренко Д. С. Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации (современные правовые проблемы и перспективы). М., 2007. С. 117, 118.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

¹² См.: СЗ РФ 2020. № 12, ст. 1855.

Названная конституционная норма в интерпретации Конституционного Суда РФ сама по себе поставила под вопрос дальнейшее существование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Некоторые надежды оставляла позиция Президента РФ, который в контексте обсуждения указанной поправки к Конституции РФ пояснял, что она автоматически не упраздняет конституционные (уставные) суды. Там, где в них есть потребность, они должны функционировать¹³. Подобное мнение высказывали и отдельные руководители республик. Так, Председатель парламента Республики Саха (Якутия) П. В. Гоголев, выступая 12 марта 2020 г. на пленарном заседании Государственного собрания по вопросу одобрения Закона о поправке к Конституции РФ, признал недопустимым отказ от конституционного контроля в субъектах Российской Федерации: если есть основной закон субъекта Российской Федерации, то должен быть и правовой механизм его охраны¹⁴. Председатель Госсовета Республики Татарстан Ф. Мухаметшин, выражая сожаление по поводу того, что не удалось включить в Конституцию РФ норму о конституционных судах республик, отмечал, что конституционное (уставное) правосудие с учетом положений ст. 72 и 73 Конституции РФ должно сохраниться¹⁵.

Однако Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ¹⁶, следуя обновленной Конституции РФ, признал утратившими силу положения Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», касающиеся конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (поправку инициировали сенатор А. Клишас и депутат Государственной Думы П. Крашенинников). Этим же Законом (ст. 5) определялось:

отмененные положения о конституционных (уставных) судах вступают в силу с 1 января 2023 г., и до указанного срока названные суды должны быть упразднены¹⁷;

со дня вступления в силу настоящего Закона (т.е. после 19 декабря 2020 г.): конституционные

¹³ См.: Мавлиев А., Чулков К. Суды могут ликвидировать по уставу // Петербургский дневник. 2020. 19 авг. // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2020. № 5. С. 109.

¹⁴ См.: Четырнадцатое (внеочередное) пленарное заседание Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). 12 марта 2020 г. Стенограмма. Архив автора.

¹⁵ См.: Коммерсантъ (Казань). 2020. 20 нояб.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. I), ст. 8029.

¹⁷ К настоящему времени уже упразднены Конституционный суд Карелии (15 марта 2021 г.), Уставный суд Калининградской области (1 апреля 2021 г.), Уставный суд Санкт-Петербурга (1 июля 2021 г.).

(уставные) суды не принимают новые дела к производству, а рассмотрение принятых дел должно быть завершено с вынесением решения до дня, с которого в соответствии с законом субъекта Российской Федерации эти суды упраздняются, но не позднее 1 января 2023 г.; новые судьи конституционных (уставных) судов не назначаются, а действующим судьям, прекратившим исполнение своих полномочий в связи с упразднением судов, а также тем судьям, которые ранее прекратили исполнение своих полномочий, обеспечивается сохранение в соответствии с федеральным и региональным законодательством гарантий (включая материальное и социальное обеспечение), предусмотренных для судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в отставке¹⁸.

В названном Законе не конкретизируется требование Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 3 ст. 17), согласно которому «никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда». Это упущение в какой-то степени исправляется законами субъектов Российской Федерации. В частности, в Законе г. Санкт-Петербурга от 12 апреля 2021 г. № 149-34 «Об упразднении Уставного суда Санкт-Петербурга» закреплено: «Рассмотрение дел о соответствии законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге Уставу Санкт-Петербурга после упразднения Уставного суда Санкт-Петербурга осуществляется в соответствии с федеральным законодательством» (ст. 1). Схожая норма присутствует и в Уставном законе Калининградской области от 1 декабря 2020 г. № 485 «Об упразднении Уставного суда Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Калининградской области», согласно которой правосудие по вопросам, отнесенным к ведению Уставного суда, после вступления в силу настоящего закона осуществляется в соответствии с подсудностью, определенной федеральным законодательством (ст. 1). Вместе с тем, отметим, даже и при отсутствии приведенных установлений по смыслу п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов

полностью или в части»¹⁹ полномочия упраздняемых конституционных (уставных) судов должны осуществляться судами общей юрисдикции.

В Законе от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ не разъясняется вопрос относительно того, сохраняют ли свое юридическое значение решения упраздняемых конституционных (уставных) судов. По состоянию на 2020 г. за весь период работы ими было принято только постановлений более 900, в т.ч., например, Конституционным судом Карелии — 121 постановление, Конституционным судом Коми — 112, Конституционным судом Саха (Якутия) — 140 и Уставным судом Свердловской области — 118 постановлений²⁰. Данные акты, как представляется, являясь источником права, по общему правилу не утрачивают свою силу с упразднением указанных судов и продолжают действовать, но постольку, поскольку они не противоречат конституции (уставу) соответствующего субъекта Российской Федерации и этим субъектом не принято иное решение.

Упразднение конституционных (уставных) судов постфактум объяснялось по-разному: отсутствием базы для их работы и «неудобностью» для местных властей (С.А. Авакьян); неспособностью субъектов Российской Федерации воспользоваться предоставленным правом по созданию данных органов, что побудило федеральную власть унифицировать ситуацию (П.А. Астафичев, А.Л. Васин); тем, что эти суды исчерпали себя, поскольку региональные законы ныне приведены в соответствие с федеральными и Конституционный Суд РФ правомочен проверять не только законы, но и законопроекты субъектов Российской Федерации на соответствие Конституции РФ (П. Крашенинников). Вместе с тем можно констатировать, что директивная установка на лишение возможности субъектам Российской Федерации иметь конституционные (уставные) суды означает усиление централизации государственной власти, свидетельствует о сужении их самостоятельности в вопросах собственного ведения, потенциально ослабляет российскую конституционную юстицию в целом и защиту прав и свобод граждан.

Конституционные (уставные) советы как альтернатива конституционной юстиции субъектов Российской Федерации

Согласно Федеральному конституционному закону от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ субъекты Российской Федерации вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов,

¹⁸ В качестве примера установления таких гарантий см.: Закон Республики Карелия от 25.02.2021 г. № 2547-ЗРК «Об упразднении Конституционного суда Республики Карелия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Карелия». URL: publication.pravo.gov.ru

¹⁹ См.: Росс. газ. 2007. 8 дек.

²⁰ Подсчеты нами проводились на основе данных, размещенных на официальных сайтах действующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 7 ст. 5). Это положение можно квалифицировать как предельно общую рекомендацию относительно института конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Она позволяет субъекту Российской Федерации:

не создавать вообще какой-либо орган конституционного (уставного) контроля с учетом того, что соответствующий контроль (надзор) за региональным законодательством осуществляется в различных формах федеральными органами государственной власти (Президентом РФ, Конституционным Судом РФ и иными федеральными судами, Минюстом России, прокуратурой РФ). Однако такое решение свидетельствовало бы об утрате субъектом Российской Федерации своих прерогатив и возможностей обеспечивать демократическое функционирование власти на основе верховенства своих основных законов и принципа разделения властей, собственными средствами защищать права и свободы граждан;

как гипотетический вариант, создать на основе своей конституции (устава) орган конституционного (уставного) контроля в форме, например, конституционного (уставного) комитета, что согласуется с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 11, п. «а», «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 77) и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 2)²¹, гарантирующим принцип самостоятельности субъектов Российской Федерации в определении своей системы органов государственной власти. Более того, отдельные авторы полагают, что с позиций существующего конституционно-правового регулирования не исключается даже учреждение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, не включенных в судебную систему Российской Федерации²²;

в соответствии с рекомендацией федерального законодателя предусмотреть создание конституционного (уставного) совета при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. О намерении сделать это, например, уже заявил Председатель Госсовета Республики Татарстан Ф. Мухаметшин,

полагая, что конституционный совет может стать органом защиты конституционных прав жителей Республики Татарстан²³.

Есть ли аналоги названных советов в государственной практике? Подобный орган — Конституционно-правовой совет — действовал в Венгрии с начала 80-х годов прошлого столетия. Он избирался парламентом преимущественно из числа депутатов (в его состав не входили члены правительства), наделялся полномочиями контролировать конституционность всех правовых норм, приостанавливать исполнение акта, противоречащего Конституции Венгрии, за исключением изданных Государственным собранием и Президиумом. Установив неконституционность какой-либо правовой нормы, Совет мог лишь потребовать ее пересмотра самим создателем этой нормы. Окончательное решение относительно такой нормы принимало Государственное собрание либо иной компетентный орган. Правом обращаться в Конституционно-правовой совет наделялись Государственное собрание, его депутаты и комитеты, правительство и иные структуры национального масштаба, а также члены самого Совета, но частные лица такой возможности не имели. Парламент регулярно заслушивал отчеты Совета о его деятельности²⁴.

Схожие характеристики имел Комитет конституционного надзора СССР, учрежденный в 1988 г.²⁵ Согласно Конституции СССР (ст. 125) и Закону СССР «О конституционном надзоре в СССР» Комитет определялся как самостоятельный орган конституционного надзора, подчиняющийся только Конституции СССР. Он избирался сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права (исключалось вхождение этих лиц в состав органов, акты которых были подконтрольны Комитету), не имел права аннулировать антиконституционные законы, но наделялся полномочиями по собственной инициативе или по поручению уполномоченных государственных органов общесоюзного масштаба давать заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР, проектов и действующих актов Верховного Совета СССР и его палат, законов союзных

²³ См.: URL: <https://www.tatar-inform.ru/news/v-tatarstane-hotyat-sozdat-konstitutsionnyy-sovet-pri-respublikanskom-parlamente> (дата обращения: 04.05.2021).

²⁴ См.: *Туманов В.А.* Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Сов. государство и право. 1988. № 3. С. 15, 16; *Галмаи Г.* Опыт конституционного правосудия в Венгрии // Государство и право. 1993. № 9. С. 63.

²⁵ См.: Закон СССР от 01.12.1988 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1988. № 49, ст. 727.

²¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

²² См.: *Гриценко Е.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 88; *Клеандров М.И.* Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 19.

республик²⁶. Данные заключения направлялись на рассмотрение Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, которые могли их утвердить или отклонить. Если Комитет принимал заключение по актам других государственных органов, то он направлял его соответствующему органу для устранения нарушений, что обуславливало приостановление исполнения противоречащего Конституции СССР и закону СССР такого акта. По представлению Комитета Съезд, Верховный Совет и Совет Министров СССР могли отменить подобный акт. Самостоятельной юрисдикцией Комитет обладал в отношении нормативных правовых актов, нарушающих основные права и свободы человека, закрепленные в Конституции СССР и в международных актах, участником которых являлся СССР. Заключения Комитета о неконституционности этих актов влекли утрату ими юридической силы.

Ныне специфический орган конституционного контроля функционирует в парламенте Финляндии. Это — его постоянно действующая Конституционная комиссия, избираемая из числа депутатов. Она наделяется полномочиями выносить отзывы о конституционности законопроектов и иных вопросов, поступающих на ее рассмотрение, а также об отношении законопроектов к международным конвенциям о правах человека (§ 74 Конституции). Данная Комиссия готовит отзывы по законопроектам и доклады по иным вопросам, оценивая их с позиций соблюдения установленных процедур и соответствия конституционным нормам, а также вправе предлагать конкретные рекомендации по разрешению правовых коллизий. Ее выводы по процедурным моментам имеют рекомендательное значение, а по конституционности проверяемых норм — обязательны для парламента. Они не связывают правотворческую деятельность правительства, однако оно учитывает мнение Конституционной комиссии²⁷.

Дополнить этот перечень органов можно Конституционным советом Французской Республики, который в различных процедурах осуществляет конституционный контроль законов до их промульгации и применяемых законов, содержащих предположительно положения, нарушающие

конституционные права и свободы, а также контролирует соблюдение правил избрания Президента Французской Республики, депутатов и сенаторов и проведения референдума. Положение, объявленное им неконституционным, не подлежит ни промульгации, ни применению. Решения Совета не могут быть обжалованы. Они обязательны для публичных органов и для всех административных и судебных органов (ст. 56–63 Конституции Франции).

Представленные органы объединяет то, что они являются несудебными органами конституционного контроля (надзора), образуются парламентами, нацелены на проверку преимущественно принимаемых законов, хотя предметом их контроля могут быть и действующие законы, а также иные нормативные правовые акты. Если в советском (социалистическом) прошлом, где не признавалось разделение властей, их решения (за редким исключением) имели рекомендательное значение, то в современных условиях им придаются свойства окончательности и обязательности. Некоторые конституционно-правовые элементы организации и деятельности названных органов могут, на мой взгляд, в адаптированном виде использоваться применительно к учреждаемым конституционным (уставным) советам субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание сказанное, а также то, что федеральный законодатель сформулировал только идею о праве субъекта Российской Федерации создавать конституционный (уставной) совет при своем законодательном (представительном) органе государственной власти, полагаю, что в данном случае субъект Российской Федерации обладает широким усмотрением при определении статуса названного органа конституционного контроля. При этом он должен вписываться в систему общих ценностей, принципов и норм, установленных Конституцией РФ, быть не декоративным, а эффективно работающим государственным органом. С этой целью субъект Российской Федерации, принимая решение о создании подобного органа, мог бы прежде всего на конституционном (уставном) уровне в качестве ключевых элементов его статуса закрепить, что конституционный (уставной) совет:

является высшим самостоятельным постоянно действующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемым с целью обеспечения верховенства его основного закона и защиты прав и свобод граждан;

создается при законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Такой подход гарантирует совету большую защищенность и стабильность функционирования, ориентирует на включенность, прежде всего в сферу законотворчества, но не исключает его деятельность и за ее пределами. При этом «прописка» совета при парламенте

²⁶ Для справки: за время работы почти 80% всех вопросов Комитет конституционного надзора СССР рассмотрел по собственной инициативе (см.: Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 — начало 90-х гг. XX в.). М., 2006. С. 117).

²⁷ См.: Жданов И.Н. Роль Конституционной комиссии Финляндии в имплементации норм международного и европейского права // Современное международное право: глобализация и интеграция. Liber Amicorum в честь профессора П.Н. Бирюкова: сб. науч. ст. Воронеж, 2016. С. 86–93; Его же. Взаимодействие международного и национального права Финляндии. М., 2020. С. 41–49.

не может автоматически придавать ему консультативно-совещательное значение, а также не входит в противоречие с его характеристикой как самостоятельной государственной структурой²⁸;

может формироваться с учетом принципа разделения властей разными способами, в том числе в таком порядке, когда кандидатуры в совет (его руководители) предлагает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а окончательное решение по ним принимает парламент субъекта Российской Федерации. Приемлем и вариант, когда члены совета в равных пропорциях назначаются законодательным и исполнительным органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

состоит из лиц — специалистов в области права (исключается их вхождение в состав органов, акты которых подконтрольны совету, возможно установление и иных требований и запретов), именуемых конституционными (уставными) советниками, одна часть которых (руководство совета) могла бы работать на профессиональной постоянной основе, а другая — на общественных началах. Такая модель, например, обсуждается в Якутии. Она вполне допустима, апробирована применительно к деятельности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом отношении интересен и многолетний опыт конституционных судов земель ФРГ, все судьи которых осуществляют свои полномочия по совместительству. Их обязанности в данных судах рассматриваются как приоритетные, а должность определяется как почетная. По мере необходимости судьи освобождаются от основной работы для отправления правосудия, им возмещаются издержки, положена оплата за время заседания суда (как вид дневного жалования)

²⁸ Для понимания того, насколько относительно положение государственного органа, можно обратить внимание на статус Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, которая находилась в составе Верховного суда, но определялась как самостоятельный и независимый (в т.ч. от Верховного суда) орган конституционного контроля, принимающий окончательные и обязательные решения. В то же время Конституционный суд Республики Беларусь, являясь самостоятельным институтом, по сути, с 2008 г. превратился в орган при Президенте РБ, осуществляющий исключительно предварительный нормоконтроль всех принимаемых парламентом законов до их подписания президентом (см.: Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики / отв. ред. Я. Залесный. М., 2019. С. 142–194, 295–364). И ещё один пример: Государственный Совет РФ согласно Конституции РФ (п. «е.5» ст. 83) и Федеральному закону от 08.12.2020 г. «О Государственном Совете Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. II), ст. 8039) характеризуется как конституционный государственный орган, но фактически состоит при Президенте РФ, возглавляется им и властными полномочиями не обладает.

и компенсируются дорожные расходы²⁹. Что-то подобное можно предусмотреть и для членов совета, работающих на общественных началах;

наделяется полномочиями осуществлять проверку на соответствие конституции (устава) субъекта Российской Федерации:

1) законов об изменении конституции (устава) и конституционных (уставных) законов — в обязательном порядке и до их подписания главой субъекта Российской Федерации;

2) законов и договоров (соглашений) субъектов Российской Федерации — до их подписания главой субъекта Российской Федерации и при наличии запроса, исходящего от главы или правительства субъекта Российской Федерации, парламента или группы его депутатов;

3) действующих (применяемых) законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих права и свободы граждан и их объединений — по обращениям высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатов парламента, граждан и их объединений;

4) уставов и иных нормативных правовых актов муниципальных образований — по обращениям региональных органов государственной власти, граждан и их объединений;

а также осуществляет иные полномочия, например, дает официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации, участвует в процедурах проведения местных выборов и референдумов, вступления в должность главы субъекта Российской Федерации, применения мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, представляет парламенту доклады о состоянии конституционной (уставной) законности;

в установленном порядке принимает обращения к рассмотрению и выносит по ним окончательные и обязательные решения (заключения или постановления), которыми, в частности, признает соответствующими или несоответствующими конституции (уставу) проверяемые законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (не соответствующие конституции (уставу) акты (положения) утрачивают силу), а также признает акты или их отдельные положения соответствующими конституции (уставу) в истолковании, данном советом. Решения советов учитываются федеральными судами и иными органами государственной власти,

²⁹ См.: Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. № 5. С. 122.

что было бы правильно отразить в федеральном законодательстве;

финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации, который должен обеспечивать возможность осуществления независимой деятельности Совета.

Конституционные (уставные) положения о конституционном (уставном) совете должны конкретизироваться в соответствующем законе (конституционном или уставном, если таковой предусмотрен) субъекта Российской Федерации, а также в регламенте совета.

Таким образом, создание конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации вполне возможно. При этом предложенный нами вариант их статуса — один из возможных и может различаться с учетом устремлений данных субъектов, во всяком случае до того момента, когда федеральным законодателем будут определены общие принципы организации и деятельности названных советов.

* * *

Конституционные (уставные) суды уходят в прошлое. Опыт их функционирования представляет собой уникальный исторический фрагмент конституционной юстиции Российской Федерации. Не исключено, что по мере развития и углубления федеративных отношений потребность в данном институте может возникнуть снова и «даже с удвоенной силой»³⁰. Пока же в контексте конституционных преобразований субъектам Российской Федерации предлагается апробировать новую форму конституционного (уставного) контроля — конституционные (уставные) советы. Они не привычны и вряд ли станут равноценной заменой конституционным (уставным) судам, но многое зависит от самих субъектов Российской Федерации, их стремления образовывать эти советы с максимально полезными функциями для государственности и граждан, а также от поощрительных действий федеральных органов государственной власти в данном отношении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астафичев П.А. Проблемы организации конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации // Конституция. Конституционализм. Конституционный Суд / под ред. А.А. Ливеровского, А.И. Овчинникова. М., 2021. С. 66, 67.

³⁰ Астафичев П.А. Проблемы организации конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации // Конституция. Конституционализм. Конституционный Суд / под ред. А.А. Ливеровского, А.И. Овчинникова. М., 2021. С. 66, 67.

2. Галмаи Г. Опыт конституционного правосудия в Венгрии // Государство и право. 1993. № 9. С. 63.
3. Гриценко Е. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 88.
4. Жданов И.Н. Взаимодействие международного и национального права Финляндии. М., 2020. С. 41–49.
5. Жданов И.Н. Роль Конституционной комиссии Финляндии в имплементации норм международного и европейского права // Современное международное право: глобализация и интеграция. Liber Amicorum в честь профессора П.Н. Бирюкова: сб. науч. ст. Воронеж, 2016. С. 86–93.
6. Клеандров М.И. Конституционные изменения 2020 г. и механизмы правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 19.
7. Кряжсков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 36.
8. Кряжсков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. № 5. С. 122.
9. Кряжсков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С. 159.
10. Мавлиев А., Чулков К. Суды могут ликвидировать по уставу // Петербургский дневник. 2020. 19 авг. // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2020. № 5. С. 109.
11. Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 — начало 90-х гг. XX в.). М., 2006. С. 117.
12. Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия. Томск, 1999. С. 281.
13. Петренко Д.С. Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации (современные правовые проблемы и перспективы). М., 2007. С. 117, 118.
14. Сунгуров А., Захарова А. Уставные суды в субъектах Российской Федерации: сравнительный политико-правовой анализ // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2 (129). С. 124–129.
15. Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Сов. государство и право. 1988. № 3. С. 15, 16.
16. Цалиев А.М. Судебная власть субъектов Российской Федерации: история и современность // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 39, 40.

REFERENCES

1. *Astafichev P.A.* Problems of the organization of constitutional (statutory) justice in the subjects of the Russian Federation // *Constitution. Constitutionalism. The Constitutional Court* / ed. by A.A. Liverovsky, A.I. Ovchinnikov. M., 2021. P. 66, 67 (in Russ.).
2. *Galmai G.* Experience of constitutional justice in Hungary // *State and Law*. 1993. No. 9. P. 63 (in Russ.).
3. *Gritsenko E.* Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020 // *Comparative Constitutional Review*. 2020. No. 4 (137). P. 88 (in Russ.).
4. *Zhdanov I.N.* Interaction of international and national law of Finland. M., 2020. P. 41–49 (in Russ.).
5. *Zhdanov I.N.* The role of the Constitutional Commission of Finland in the implementation of the norms of international and European law // *Modern International Law: globalization and integration. Liber Amicorum in honor of Professor P.N. Biryukov: collection of scientific works*. Voronezh, 2016. P. 86–93 (in Russ.).
6. *Kleandrov M.I.* Constitutional changes in 2020 and mechanisms of justice: pros and cons // *State and Law*. 2020. No. 10. P. 19 (in Russ.).
7. *Kryazhkov V.A.* Constitutional justice in the subjects of the Russian Federation (legal bases and practice). M., 1999. P. 36 (in Russ.).
8. *Kryazhkov V.A.* Constitutional courts of the lands of Germany // *State and Law*. 1995. No. 5. P. 122 (in Russ.).
9. *Kryazhkov V.A.* Regional constitutional justice in the Russian Federation: the state and ways of development // *Comparative Constitutional Review*. 2007. No. 3 (60). P. 159 (in Russ.).
10. *Mavliev A., Chulkov K.* Courts can liquidate according to the charter // *St. Petersburg diary*. 2020. 19 Aug. // *Digest of official materials and publications of the periodical press. Constitutional justice in the CIS and Baltic countries*. 2020. No. 5. P. 109 (in Russ.).
11. *Mityukov M.A.* The forerunner of constitutional justice: views, projects and institutional prerequisites (30 – early 90^s of the XX century). M., 2006. P. 117 (in Russ.).
12. *Mityukov M.A., Barnashov A.M.* Essays of constitutional justice. Tomsk, 1999. P. 281 (in Russ.).
13. *Petrenko D.S.* Constitutional (statutory) justice in the subjects of the Russian Federation (modern legal problems and prospects). M., 2007. P. 117, 118 (in Russ.).
14. *Sungurov A., Zakharova A.* Statutory courts in the subjects of the Russian Federation: comparative political and legal analysis // *Comparative Constitutional Review*. 2019. No. 2 (129). P. 124–129 (in Russ.).
15. *Tumanov V.A.* Judicial control over the constitutionality of normative acts // *Soviet State and Law*. 1988. No. 3. P. 15, 16 (in Russ.).
16. *Tsaliev A.M.* Judicial power of the subjects of the Russian Federation: history and modernity // *Russian law: education, practice, science*. 2015. No. 4. P. 39, 40 (in Russ.).

Сведения об авторе

КРЯЖКОВ Владимир Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор Департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Authors' information

KRYAZHKOV Vladimir A. – Doctor of Law, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Public Law of the Faculty of Law of the National Research University “Higher School of Economics”; 20 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russia