

Полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона

Виталий Владимирович Курятников

Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, Россия
Контакт для переписки: kuryatnikov74@gmail.com

Аннотация. Конституционный (уставный) совет — новый государственный орган субъекта РФ, призванный заменить упраздненные с 2023 г. региональные органы конституционной юстиции. Однако статус совета не только не детализирован в федеральном законодательстве, но и порождает противоречивые подходы в юридической науке. Неясно, должен ли и может ли конституционный (уставный) совет стать конституционным контрольным, или конституционным надзорным, или каким-то еще органом. Соответственно, неясно, каким набором полномочий он должен обладать.

С учетом результатов применения исторического и сравнительно правового методов исследования, а также с опорой на практику создания конституционных советов в республиках Якутия, Башкирия и Адыгея делается вывод о главном назначении конституционных (уставных) советов — обеспечивать верховенство и прямое действие Основного закона субъекта РФ и осуществлять его правовую охрану. Обеспечение этой цели предполагает наличие у подобных органов прежде всего полномочий по нормоконтролю; по толкованию конституции (устава) субъекта РФ; по разрешению споров между высшими органами власти субъекта РФ.

Вместе с тем анализ законов об уже созданных конституционных советах показывает, что, обладая полномочием осуществлять нормоконтроль в отношении всех нормативных актов субъекта РФ и органов местного самоуправления, признавая их неконституционными, они не обладают правом лишать их юридической силы, поскольку такие решения носят рекомендательный характер. Право толкования Основного закона предоставлено только конституционным советам в Якутии и Башкирии. Однако его нельзя именовать официальным (юридически обязательным) толкованием, так как результаты также носят рекомендательный характер (тем более что Конституционный совет Башкирии готовит лишь про-

ект такого толкования). Полномочие по разрешению споров в законах о статусе конституционных советов в Якутии, Башкирии и Адыгее отсутствует.

Делается вывод о неэффективности имеющихся в субъектах РФ средств правовой охраны Основного закона субъекта РФ. Предлагаются механизмы, которые обеспечат результативность решений конституционных (уставных) советов о признании нормативных правовых актов противоречащими Основному закону субъекта РФ. Обосновывается исключительность права советов давать официальное нормативное толкование конституции (уставу) субъекта РФ.

Ключевые слова: нормоконтроль, нормативный акт, конституционный совет субъекта РФ, уставный совет субъекта РФ, полномочие, конституционный надзор, конституционный контроль, толкование конституции, Основной закон, правовая охрана

Цитирование: Курятников В. В. 2023. Полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 9. № 1. С. 92–108. <https://dx.doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-1-92-108>

Поступила 22.01.2023; одобрена 26.01.2023; принята 31.01.2023

The powers of constitutional (statutory) councils of subjects of the Russian Federation as bodies of legal protection of the Basic Law

Vitali V. Kuriatnikov

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia
Corresponding author: kuryatnikov74@gmail.com

Abstract: Constitutional (statutory) council is a new state body of federal subjects of Russia. The council is designed to replace the regional body of constitutional justice, abolished since 2023. At the same time, status of this new body is not detailed in the federal legislation, therefore, it gives rise to conflicting approaches in legal science. It is not clear whether the constitutional (statutory) council should (can) be a constitutional control body. Or it should be a supervisory body. It is not clear what set of powers the constitutional (statutory) council should have.

The work uses historical and comparatively legal research methods. The authors study the experience of constitutional councils in republics of Yakutia, Bashkiriya

and Adygea. The conclusion is made about the main purpose of constitutional (statutory) councils: to ensure the supremacy and direct action of the Basic Law of the constituent entity of the Russian Federation and to exercise its legal protection. This implies the presence of powers: for normative control; on the interpretation of the constitution (charter) of the constituent entity of the Russian Federation; to resolve disputes between the highest authorities of the constituent entity of the Russian Federation.

At the same time, an analysis of the laws on constitutional councils of subjects of the Russian Federation shows that they have the authority to exercise normative control in relation to all normative acts of a subject of the Russian Federation and local governments. However, they cannot deprive them of their legal force, since their decisions are advisory in nature. The right to interpret the Basic Law is granted to constitutional councils only in Yakutia and Bashkiria. The results of the interpretation are also advisory in nature, so the interpretation cannot be called an official interpretation (especially since the Constitutional Council of Bashkiria is preparing only a draft of such an interpretation). There is no power to resolve disputes in the laws on the status of constitutional councils in Yakutia, Bashkiria and Adygea.

The conclusion is made about the ineffectiveness of the means of legal protection of the Basic Law available in the constituent entities of the Russian Federation. Mechanisms are proposed that will ensure the effectiveness of decisions of constitutional (statutory) councils. The right of constitutional councils to give an official normative interpretation of the Basic Law of a constituent entity of the Russian Federation is substantiated.

Keywords: norm control, normative act, constitutional council of the subjects of the Russian Federation, statutory council of the subjects of the Russian Federation, authority, constitutional supervision, constitutional control, interpretation of the constitution, Basic Law, legal protection

Citation: Kuriatnikov, V. V. (2023). The powers of constitutional (statutory) councils of subjects of the Russian Federation as bodies of legal protection of the Basic Law. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 9(1), 92–108. <https://dx.doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-1-92-108>

Received Jan. 22, 2023; Reviewed Jan. 26, 2023; Accepted Jan. 31, 2023

Введение

Полномочия — это ключевая характеристика любого государственного органа. Вместе с тем полномочия конституционных (уставных) советов, пришедших на смену конституционным (уставным) судам субъектов РФ (окончательно упраздненным с 1 января 2023 года), федеральным законодателем не определены. Более того, не определено

место конституционных (уставных) советов в системе публичной власти субъекта РФ. При этом, с учетом исторического контекста их создания и отечественных теорий конституционализма и федерализма, очевидно, что они должны выполнять функцию правовой охраны Основного закона субъекта РФ и обладать для этого специальными полномочиями. Подход законодателей в Якутии, Башкирии и Адыгее (первых субъектах РФ, учредивших свои конституционные суды) подтверждает озвученный тезис. Вместе с тем теоретические воззрения на правовую природу, статус в целом и полномочия в частности, а также подходы законодателей в Якутии, Башкирии и Адыгее существенно различаются. Поэтому главным назначением публикации является выявление перечня основных полномочий, наиболее свойственных органам правовой охраны Основного закона и их «примерка» к конституционным (уставным) советам субъектов РФ, а также анализ полномочий конституционных советов Башкирии, Якутии и Адыгеи на предмет их допустимости и эффективности с точки зрения реализации их функции правовой охраны Основного закона субъекта РФ.

Методы

Основной метод научного исследования — системный метод — обеспечил выявление пробелов в правовой регламентации полномочий конституционных (уставных) советов. Использование в совокупности с системным методом метода исторического исследования дало возможность выработать набор допустимых и необходимых полномочий конституционных (уставных) советов в субъектах Федерации. Формально-юридический метод использован для анализа полномочий в законах об уже созданных конституционных советах, а сравнительно правовой метод позволил соотнести полномочия конституционных советов Якутии, Башкирии и Адыгеи между собой и с полномочиями Конституционного суда РФ и иных органов правовой охраны Основного закона.

Результаты исследования и их обсуждение

Конституционные (уставные) советы субъектов РФ — новое явление в системе публичной власти. Юридическая наука еще не успела сформировать устоявшихся подходов ни относительно необходимого и достаточного перечня их полномочий, ни по вопросу их систематизации (хотя первые попытки уже предприняты [Брежнев, 2022; Иванова, 2022]).

Поэтому для начала обратимся к классическим подходам систематизации полномочий органов правовой охраны Основного закона. Например, С. Э. Несмеянова выделяет непосредственно полномочия по осуществлению нормоконтроля и иные полномочия [Несмеянова, 2004, с. 195–197]. Схожую позицию занимает М. С. Кургузиков, выделяя обязательные и факультативные полномочия [Кургузиков, 2016, с. 118, 147]. 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 полномочия [Худoley, 2011, с. 74].

Если обратиться к зарубежному опыту органов правовой охраны Основного закона (как в форме конституционного контроля, так и в форме конституционного надзора), то к числу ключевых полномочий относятся:

- 1) конституционный нормоконтроль, обычно включающий в себя проверку конституционности нормативных правовых актов, проверку конституционности договоров и соглашений (международных и внутригосударственных);
- 2) официальное толкование конституции;
- 3) разрешение споров о компетенции между высшими органами публичной власти.

Именно такой перечень основных полномочий и будет проанализирован далее применительно к конституционным (уставным) советам субъектов РФ, которые, напомним, не являются судебными органами, а потому не осуществляют правосудие.

Нормоконтроль

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 контролирующий орган выявит противоречие Основному закону, он объявит 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), акт 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 в последующем быть 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 перечень актов, подлежащих проверке, и 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 акты [Кургузиков, 2016, с. 122]. Безусловно, с учетом предмета исследования этот традиционный перечень правовых актов должен быть адаптирован к уровню субъекта федерации.

Итак, первые два вопроса на которые надлежит ответить законодателю: это вопрос о допустимости проверки конституционным (уставным) советом субъекта РФ законов субъекта РФ и вопрос о последствиях такой проверки. На первый вопрос ответ очевиден — законы субъектов РФ входят в предмет нормоконтроля уже в силу того факта, что конституционные (уставные) советы создаются и действуют при парламенте субъекта РФ. Со вторым вопросом все несколько сложнее.

Исключительность законодательных полномочий парламента субъекта РФ установлена ст. 7 и 8 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах ор-

ганизации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ...]. Представляется, что в силу ст. 10, ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты РФ не вправе самостоятельно (т. е. без указания в федеральном законе) лишить свою законодательную власть права принимать, заменять 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 федеральных судов и регионального парламента. Однако сказанное не означает невозможности для конституционных (уставных) советов субъектов РФ осуществлять проверку законов субъекта РФ и предпринимать иные меры по восстановлению конституционной законности.

Иначе обстоит дело с актами главы субъекта РФ, актами органов исполнительной власти и актами иных государственных органов субъекта РФ. Указанные органы в отличие от законодательных не обладают исключительным правом на нормотворчество, а результаты их нормотворческой деятельности должны соответствовать не только конституции (уставу) субъекта РФ, но и законам субъекта Федерации. В таких условиях и с учетом назначения конституционного (уставного) совета субъекта РФ как специализированного органа правовой охраны Основного закона субъекта РФ, вполне допустимо наделить советы правом лишать указанные акты юридической силы, если они противоречат конституции (уставу) субъекта РФ. В силу ст. 72 и 73, ч. 4 и 5 ст. 76, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъект федерации наделен возможностью самостоятельно урегулировать этот вопрос. При этом органы власти субъекта РФ, издающие подзаконные нормативные акты, сохраняют право обжаловать такое решение в суде общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства. Несомненным достоинством предлагаемого варианта является окончательность и самодостаточность решений конституционного (уставного) совета субъекта РФ о несоответствии подзаконного акта конституции (уставу) субъекта РФ при сохранении возможности отмены этого решения федеральным судом.

Следующая группа вопросов связана с последствиями проверки муниципальных актов, поскольку компетенция органов власти субъекта РФ ограничена уровнем власти субъекта РФ. Вместе с тем, согласно ч. 1 ст. 4 и ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ...], правовая система органов местного самоуправления основывается в том числе на конституции (уставе) субъекта РФ, а согласно иным положениям закона, посвященных отдельным видам муниципальных актов, последние не могут противоречить конституции (уставу) субъекта РФ. 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, не имеют

полномочий лишать юридической силы акты органов власти местного самоуправления (т. е. акты иного уровня публичной власти), а могут лишь рекомендовать органу власти их изменить или просить суд общей юрисдикции признать их недействующим (о необходимости предоставления конституционным (уставным) советам субъектов РФ право подачи административных исков изложено выше).

До недавнего времени считалось, что органы конституционного контроля в РФ не осуществляют проверки самих конституционных норм [Несмеянова, 2004, с. 200]. Так, Конституционный суд РФ в определении от 10.04.1997 № 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича» отмечал, что «его компетенция не распространяется на проверку конституционности конституционных положений, и они не могут быть признаны недействующими» [Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина...]. Поправки 2020 г. в Конституцию РФ эту ситуацию изменили. Сами конституционные поправки стали предметом проверки в Конституционном суде РФ, правда, до их вынесения на голосование, а впоследствии право предварительного конституционного контроля конституционных поправок вошло в компетенцию Конституционного суда РФ (п. «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»), [Брежнев, 2022, с. 33; Хохлова, 2022, с. 1082].

Законодатели Якутии, Башкирии и Адыгеи также последовали опыту федерального центра и предоставили своим конституционным советам право осуществлять проверку проектов конституционных поправок. Не предоставлено им и право проверять какие-либо соглашения между органами публичной власти.

Что касается последующего нормоконтроля, то все иные нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления включены в предмет нормоконтроля конституционных советов Якутии и Башкирии (например, [О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)...], ст. 3; [О Конституционном совете Республики Башкортостан...], ст. 4], соответственно). Однако результаты такого нормоконтроля носят исключительно рекомендательный характер (ч. 8 ст. 8 и ч. 2 ст. 12), что отмечается и в литературе [Брежнев, 2015, с. 33; Хохлова, 2022, с. 1082].

Совсем по иному пути пошел законодатель Республики Адыгея, наделив свой Конституционный совет единственным полномочием рассматривать проекты конституционных законов республики, которыми в соответствии с [Конституция Республики Адыгея..., 1995, ч. 3 ст. 70, ст. 109] принимаются поправки к конституции республики: чч. 1 и 3 ст. 1 [О Конституционном совете Республики Адыгея...]. Соответственно, никакие иные проекты нормативных актов, а тем более действующие акты Конституционный совет Республики Адыгея не рассматривает, а термин нормоконтроль к его деятельности вообще вряд ли применим, поскольку, согласно упомянутому закону, он не осуществляет проверку проекта конституционных поправок на соответствие Конституции Республики Адыгея, что видится недостаточным.

Таким образом, в предмет нормоконтроля конституционных (уставных) советов субъекта РФ — с учетом теоретических положений и противоречивой практики их соз-

дания — следует включить все нормативные правовые акты органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. Результаты нормоконтроля *должны* носить рекомендательный характер, если проверке подлежали законы субъекта РФ и акты органов местного самоуправления, и *могут* быть обязательными, если проверке подлежали подзаконные акты органов власти субъекта РФ. В последнем случае они должны лишаться юридической силы, но решение конституционного (уставного) совета субъекта РФ не должно быть абсолютным и может быть отменено в суде общей юрисдикции (напомним, суды общей юрисдикции уполномочены проверять соответствие нижестоящих актов конституции (уставу) субъекта РФ как вышестоящему акту, а поэтому в состоянии оценить обоснованность аргументации и выводов конституционного (уставного) совета субъекта РФ).

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) [Конституционный судебный процесс..., 2019, с. 47; Конституционный судебный процесс..., 2023, с. 52]. При этом для классических судебных органов конституционного контроля предварительный нормоконтроль, как правило, недоступен, и, наоборот, органы конституционного надзора обычно наделяются правом предварительного нормоконтроля [Кургузилов, 2016, с. 133].

Поправки 2020 г. в Конституцию РФ несколько изменили это классическое правило, но фактически не поколебали его, поскольку введенный предварительный нормоконтроль законов находится в спящем режиме [Петров, 2022, с. 261; Устьян, 2022, с. 1308].

Думается, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ нецелесообразно рассматривать ни как классические контрольные, ни как классические надзорные органы, поскольку они являются прежде всего специализированным органом правовой охраны, а с учетом исторических реалий предназначены для апробации новых полномочий и форм деятельности. Соответственно, будет неверным ограничивать их компетенцию 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 Г. А. Василевич и И. Ю. Остапович, «предварительный конституционный контроль — это, по сути, особый элемент законодательной процедуры» [Василевич, Остапович, 2020, с. 191], а значит, советы не совершают вторжения в исключительные полномочия парламента, а лишь участвуют в его работе.

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 нормоконтроля [Иванова, 2022, с. 54]. Думается, что эта позиция слишком категорична.

Будучи фактически единственным региональным органом правовой охраны Основного закона субъекта РФ, конституционный (уставный) совет должен обладать не только правом предварительного, но и последующего конституционного контроля. Однако приходится признать, что при столь широком подходе к предмету нормоконтроля возникает закономерный вопрос, должен ли он быть обязательным (повсеместным) или выборочным (факультативным), т. е. проводимым по инициативе уполномоченного субъекта или самого проверяющего органа?

Субъекты РФ, уже учредившие конституционные советы, пошли по пути преимущественно факультативного контроля. Так, в Конституционном совете Якутии подавляющее большинство вопросов рассматриваются по инициативе соответствующих должностных лиц. В то же время, если проект закона республики затрагивает основы конституционного строя Якутии, ее национально-государственный статус или административно-территориальное деление, а также все конституционные законы Якутии, такие акты подлежат обязательному предварительному контролю [О Конституционном совете Республики Саха (Якутия) ..., 2021, ч. 1–4 ст. 3]. Конституционный совет Башкирии проверяет все правовые акты только по инициативе советующих должностных лиц или граждан [О Конституционном совете Республики Башкортостан ..., 2022, ч. 1 ст. 4].

Вариант исключительно обязательного нормоконтроля избрал законодатель Адыгеи. Так, в Конституционном совете Адыгеи подлежат рассмотрению все проекты конституционных законов [О Конституционном совете Республики Адыгея ..., 2022, ч. 1 и 3 ст. 1], но, как уже было указано выше, его предмет крайне ограничен — только конституционные поправки.

Что же касается параллельного применения последующего и предварительного нормоконтроля, то оно представлено и в Якутии, и Башкирии. Отличие между предварительным и последующим контролем заключается только в субъектах, уполномоченных его инициировать. Так, последующий нормоконтроль может инициировать наибольшее число субъектов (должностных лиц), а предварительный — только глава республики (причем как в Якутии, так и в Башкирии).

Подход, примененный в Башкирии и Якутии (в отличие от опыта Адыгеи), по нашему мнению, является вполне удачным. Дело в том, что предварительный обязательный (сплошной) нормоконтроль (даже всех принимаемых в субъекте РФ законов) 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 муниципальных образований. Сказанное, однако, не исключает обязательного предварительного нормоконтроля, например, всех поправок к конституции (уставу) субъекта РФ или иной специальной разновидности законов в перечне законов субъектов субъекта РФ. Таким образом, оптимальным видится именно факультативной (выборочный) контроль, проводимый по инициативе уполномоченных должностных лиц, граждан или самого конституционного (уставного) совета субъекта РФ, при допустимости установления обязательного нормоконтроля в отношении отдельных особо значимых законов.

Вопрос о субъектах, уполномоченных инициировать процедуру нормоконтроля, является крайне важным для конституционных (уставных) советов субъектов РФ. 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 органов 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?

Неясно, чем руководствовался законодатель Республики Башкирия, устанавливая крайне ограниченный перечень субъектов, наделенных правом обращения в Конституционный совет Республики. 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 в отношении проектов актов, рассматриваемых в парламенте и Глава Республики — в отношении законов Башкирии, принятых парламентом, но еще не подписанных Главой Республики.

Гораздо более широко к перечню субъектов, уполномоченных инициировать конституционный нормоконтроль подошли в Якутии. Правом инициирования последующего нормоконтроля наделены: глава Якутии, любой депутат парламента Якутии, правительство Якутии, все омбудсмены Якутии, местные представительные органы и главы муниципальных образований на территории республики, а также муниципальные депутаты. Правом инициирования предварительного нормоконтроля наделен только Глава Республики — в отношении законов Якутии, принятых парламентом, но еще не подписанных Главой Республики. Однако важно отметить, что в приведенном перечне инициаторов конституционного нормоконтроля в Якутии отсутствуют граждане.

В Адыгее этот вопрос законодательно не решен, но с учетом того, что подготовка заключения на проект конституционного закона осуществляется Конституционным советом в рамках законотворческой процедуры, установленной Регламентом Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, соответствующую инициативу выдвигает Председатель государственного Совета Адыгеи [О Регламенте Государственного Совета..., п. 1.1. ст. III].

Таким образом, можно заключить, что законодатели Башкирии, Якутии и Адыгеи пошли во многом противоположным путем, при этом все они приняли соответствующие правовые нормы вразрез с достижениями юридической науки и вопреки негативному опыту функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ (речь идет о малом количестве рассматриваемых ими дел). 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.

Официальное толкование Основного закона

Следующим традиционным полномочием 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» [Крутоголов и др., 1966, с. 308]. Правом официального толкования наделен Конституционный суд РФ, и ранее им повсеместно наделялись конституционные (уставные) суды субъектов РФ [Казанцев, Савоськин, 2020, с. 20]. По мнению Н. С. Малютина, оно является основным полномочием регионального органа правовой охраны Основного закона [Малютин, 2015, с. 18].

Показательно, что и в Башкирии, и в Якутии конституционные советы получили право толкования конституций, но вот последствия такого толкования неясны, и возникают большие вопросы относительно возможности называть такое толкование официальным. О соответствующем праве Конституционного совета Адыгеи ничего не сказано.

Начнем с того, что ни в Конституции Якутии, ни в Конституции Башкирии нет права парламента (или иного органа) осуществлять официальное толкование конституции республики. Этот вывод особенно очевиден в контексте существовавших в прошлом специальных норм конституций республик Башкирия и Якутия о толковании их положений соответствующими конституционными судами республик. После упразднения судов соответствующие положения конституций 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 республики, 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 конституционных судов, что делает результаты толкования еще более спорными.

Конституционный совет Якутии наделен правом толкования Конституции республики [О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) ... , 2002, ч. 1 ст. 3]¹. При этом в законе не сказано о юридической силе результатов такого толкования. С учетом создания Конституционного Совета Якутии как государственного органа, но не органа власти приходится констатировать, что толкование Конституции Якутии, данное советом окажется профессиональным, но не официальным, что представляется доктринально неверным.

Еще более неудачными выглядят формулировки о праве толкования Конституции Башкирии в п. 2 ч. 1 ст. 4 Закона республики Башкортостан «О Конституционном со-

¹ Для сравнения: Конституционный суд Якутии обладал правом *официального* толкования [О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) ... , 2002, п. 5 ч. 1 ст. 3].

вете Республики Башкортостан». Так, Конституционный совет Башкирии уполномочен готовить лишь проект толкования Конституции республики. На момент публикации совершенно неясно, кто этот проект толкования будет утверждать и каковы будут его юридические последствия, но совершенно очевидно, что результаты толкования Основного закона, данные Конституционным советом Башкирии, не будут иметь обязательной юридической силы.

Таким образом, можно заключить, что оба субъекта РФ, учредивших конституционные советы, лишь обозначили право последних осуществлять толкование Основного закона, но результаты такого толкования носят необязательный характер, а значит, его нельзя именовать 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, что после упразднения органов конституционной юстиции регионального уровня, никакой иной орган не уполномочен на осуществление нормативного официального толкования основных законов субъектов РФ [Бредихин, Проценко, 2021, с. 15] (хотя казуальное официальное толкование по-прежнему может осуществлять Конституционный Суд РФ или суды общей юрисдикции). Если принять во внимание, что толкование основного закона — это «сильное оружие» [Несмеянова, 2004, с. 226], а процесс этот очень сложный и специфический, представляется, что право его толкования не может быть доверено парламенту, а может быть возложено только на независимый и специализированный орган правовой охраны Основного закона, которым на уровне субъекта РФ как раз и выступает конституционный (уставный) совет.

Полномочие по разрешению споров о компетенции между высшими органами публичной власти

Полномочие по разрешению споров о компетенции между высшими органами публичной власти предусмотрено законодательством о Конституционном Суде РФ¹. Однако это полномочие является наиболее спорным, а в российских реалиях оказалось еще и не востребованным [Брежнев, 2015, с. 49; Никитина, 2016, с. 70].

Так, Конституционным судом РФ рассмотрено всего три спора о компетенции. Органы конституционной юстиции в субъектах РФ, решений по спорам о компетенции не выносили в принципе [Никитина, 2013, с. 50]. Сказанное не означает, что органы конституционной юстиции вообще не касались вопросов компетенции органов власти, просто делали они это в рамках процедуры нормоконтроля [Кобзарь, 2005, с. 132; Варфоломеева, 2007, с. 148; Половченко, 2017, с. 64].

Возможно поэтому в законах о конституционных советах Якутии, Башкирии и Адыгеи право разрешения споров о компетенции не предусмотрено в принципе.

Нужно ли комментируемое полномочие конституционным (уставным) советам субъектов РФ? Думается, нет. Рассмотрение споров о компетенции: во-первых, сближает специализированные органы правовой охраны с судами общей юрисдикции (вплоть

¹ Это полномочие также было предусмотренное и во многих законах субъектов РФ о конституционных (уставных) судах.

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 по разрешению споров между отдельными органами публичной власти нецелесообразно и нежелательно.

Заключение

Анализ полномочий уже созданных конституционных советов в Якутии, Башкирии и Адыгее показывает, что они наделены правом осуществлять конституционный нормоконтроль, но вот перечень этих актов различен. В Адыгее — только поправки к Конституции республики, в Башкирии и Якутии — нормативные акты субъекта РФ и органов местного самоуправления. Однако во всех конституционных советах результаты такого нормоконтроля не обязательны (носят рекомендательный характер) для органов, принявших неконституционный акт (или планирующих его принятие). Полномочия по официальному нормативному толкованию конституций, равно как и полномочия по разрешению споров между высшими органами власти субъекта РФ у них также отсутствуют. Все это в совокупности крайне ограничивает их в реализации своего предназначения по обеспечению верховенства и прямого действия конституции субъекта РФ. Для исправления ситуации предлагается наделить конституционные (уставные) советы правом лишать подзаконные акты субъектов РФ юридической силы в случае их неконституционности и инициировать проверку неконституционных законов субъекта РФ и актов органов местного самоуправления в судах общей юрисдикции. Также предлагается наделить конституционные (уставные) советы субъектов РФ правом на официальное нормативное толкование Основного закона.

Список источников

- Бредихин А. Л., Проценко Е. Д. 2021. Официальное толкование права в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. Т. 21. № 5. С. 13–20.
- Брежнев О. В. 2015. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. № 6. С. 47–50.
- Брежнев О. В. 2022. Правовой статус конституционного (уставного) совета субъекта Российской Федерации: первый опыт законодательного регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. № 11. С. 32–36.
- Варфоломеева Н. П. 2007. Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Самара. 210 с.
- Василевич Г. А., Остапович И. Ю. 2020. Особенности нормотворческой активности Конституционного Суда России, Конституционного Суда Беларуси и Конституционно-

- го Совета Казахстана // Вестник Томского государственного университета. № 450. С. 191–205.
- Иванова Е. А. 2022. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. Т. 23. № 1 (87). С. 50–59.
- Казанцев А. О., Савоськин А. В. 2020. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) // Журнал конституционного правосудия. № 2. С. 19–22.
- Кобзарь Д. А. 2005. Судебное разрешение конституционно-правовых споров о компетенции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 207 с.
- Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М. С. Саликов. 2023. М.: Норма: ИНФРА-М. 368 с.
- Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М. А. Митюков, В. В. Комарова. 2019. М.: Норма: ИНФРА-М. 352 с.
- Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 года (с изменениями на 15 июня 2022 года) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804932122>
- Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595>
- Крутоголов М. А., Крылов Б. С., Ледях И. А., Леонюк Е. Ф., Мамаев В. А. 1966. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма. М.: Наука. 335 с.
- Кургузииков М. С. 2016. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 242 с.
- Малютин Н. С. 2015. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. № 5. С. 13–19.
- Несмеянова С. Э. 2004. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ: дис. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург. 476 с.
- Никитина А. В. 2013. Споры о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации: понятие и механизмы разрешения // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. № 6. С. 37–52.
- Никитина А. В. 2016. Проблемы разрешения споров о компетенции в порядке конституционного судопроизводства // Вопросы современной юриспруденции. № 59. С. 69–75.
- О Конституционном совете Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012>
- О Конституционном совете Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 года №625-з // Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан. Официальный информационный портал. URL: https://gsrb.ru/upload/iblock/c4b/z_625_20221121.pdf

- О Конституционном совете Республики Саха (Якутия): Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/574747374>
- О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 года № 16-з № 363-II // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550103176>
- О Регламенте Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея (с изменениями на 29 декабря 2022 года): Постановление Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея от 05 декабря 2012 № 479-ГС // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/453124105>
- Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 10.04.1997 № 60-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Петров А. А. 2022. Новые перспективы судебного конституционного нормоконтроля в свете конституционной реформы 2020 года // Материалы седьмого Уральского Форума конституционалистов. Екатеринбург. С. 254–264.
- Половченко К. А. 2017. Разрешение споров о компетенции как полномочие Конституционного Суда // Проблемы в российском законодательстве. № 6. С. 62–66.
- Устьян Э. А. 2022. Конституционная реформа 2020: новеллы правового регулирования конституционного нормоконтроля // Инновации. Наука. Образование. № 50. С. 1304–1309.
- Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.
- Федеральный закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Хохлова Е. П. 2022. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: от конституционных (уставных) судов к конституционным (уставным) советам // Эволюция российского права. Материалы XX Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Уральский государственный юридический университет. Екатеринбург. С. 1078–1085.
- Худoley К. М. 2011. Полномочия Конституционного Суда РФ: проблемы теории и практики конституционного правосудия // Вестник Пермского университета. № 2 (12). С. 71–84.

References

- Bredikhin, A. L. & Protsenko, E. D. (2021). Official interpretation of law in the Russian Federation. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, 21(5), 13–20. [In Russian]
- Brezhnev, O. V. (2015). Resolution of disputes about competence as the authority of the constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, (6), 47–50. [In Russian]
- Brezhnev, O. V. (2022). Legal status of the constitutional (statutory) council of the subject of the Russian Federation: the first experience of legislative regulation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, (11), 32–36. [In Russian]

- Varfolomeeva, N. P. (2007). *Constitutional and legal nature and mechanism for resolving disputes about the competence of public authorities*. [dissertation, Samara]. [In Russian]
- Vasilevich, G. A. & Ostapovich, I. Yu. (2020). Features of the rule-making activity of the Constitutional Court of Russia, the Constitutional Court of Belarus and the Constitutional Council of Kazakhstan. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, (450), 191–205. [In Russian]
- Ivanova, E. L. (2022). On the issue of the competence of constitutional (statutory) councils under the legislative bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal*, 23(1), 50–59. [In Russian]
- Kazantsev, A. O. & Savoskin, A. V. (2020). The History of the Creation of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region (to the 25th Anniversary of the Charter of the Sverdlovsk Region). *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, (2), 19–22. [In Russian]
- Kobzar, D. A. (2005). *Judicial resolution of constitutional and legal disputes about competence in the Russian Federation*. [dissertation, Moscow]. [In Russian]
- Salikov, M. S. (Ed.). (2023). *Constitutional Litigation: A Textbook for Undergraduate Studies*. Norma: INFRA-M. [In Russian]
- Mityukov, M. A. & Komarov, V. V. (Ed.). 2019. *Constitutional Litigation: A Textbook for Undergraduate Studies*. Norma: INFRA-M. [In Russian]
- The Constitution of the Republic of Adygea of March 10, 1995 (as of June 15, 2022) (1995). *Elektronnyy fond pravovyykh i normativno-tekhnicheskikh dokumentov*. <https://docs.cntd.ru/document/804932122> [In Russian]
- RF Constitution adopted by Nationwide Vote on December 12, 1993: with amendments approved during the nationwide vote on July 1, 2020 (1993). *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595> [In Russian]
- Krutogolov, M. A., Krylov, B. S., Ledyakh, I. A., Leonyuk, E. F., & Mamaev, V. A. (1966). *Bourgeois constitutions in the period of the general crisis of capitalism*. Moscow: Nauka. [In Russian]
- Kurguzikov, M. S. (2016). *Constitutional control in the Commonwealth of Independent States: A Comparative Legal Study*. [dissertation, Yekaterinburg]. [In Russian]
- Malyutin, N. S. (2015). Has the interpretive potential of regional constitutional justice in the Russian Federation been exhausted? *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, (5), 13–19. [In Russian]
- Nesmeyanova, S. A. (2004). *Theoretical and Legal Research of Constitutional Judicial Control in the Russian Federation*. [Doctoral dissertation, Yekaterinburg]. [In Russian]
- Nikitina, A. V. (2013). Disputes about competence between public authorities of a constituent entity of the Russian Federation: the concept and mechanisms of resolution. *Vestnik Khabarovskoy gosudarstvennoy akademii ekonomiki i prava*, (6), 37–52. [In Russian]
- Nikitina, A. V. (2016). Problems of resolving disputes about competence in the order of constitutional proceedings. *Voprosy sovremennoy yurisprudentsii*, (59), 69–75. [In Russian]
- On the Constitutional Council of the Republic of Adygea, Law of the Republic of Adygea of April 28, 2022, No. 66 (2022). *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii*. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012> [In Russian]
- On the Constitutional Council of the Republic of Bashkortostan, Law of the Republic of Bashkortostan of November 21, 2022, No. 625-z (2022). *Gosudarstvennoe Sobranie — Kurultay Respubliki Bashkortostan. Ofitsial'nyy informatsionnyy portal*. https://gsrb.ru/upload/iblock/c4b/z_625_20221121.pdf [In Russian]

- On the Constitutional Council of the Republic of Sakha (Yakutia), Constitutional Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of May 26, 2021, No. 2356-3 No. 623-VI (2021). *Elektronnyy fond pravovykh i normativno-tekhnicheskikh dokumentov*. <http://docs.cntd.ru/document/574747374> [In Russian]
- On the Constitutional Court of the Republic of Sakha (Yakutia) and constitutional proceedings, Constitutional Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of June 15, 2002, No. 16-z No. 363-II (2002). *Elektronnyy fond pravovykh i normativno-tekhnicheskikh dokumentov*. <https://docs.cntd.ru/document/550103176> [In Russian]
- On the Regulations of the State Council — Khase of the Republic of Adygea (as of on December 29, 2022), Decree of the State Council — Khase of the Republic of Adygea of December 5, 2012, No. 479-GS (2012). *Elektronnyy fond pravovykh i normativno-tekhnicheskikh dokumentov*. <https://docs.cntd.ru/document/453124105> [In Russian]
- On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen Petr Ivanovich Zabrodin, ruling of the RF Constitutional Court of April 10, 1997, No. 60-O (199). Unpublished document. Retrieved from “ConsultantPlus.” [In Russian]
- Petrov, A. A. (2022). New prospects for judicial constitutional normative control in the light of the constitutional reform of 2020. In *Materialy sed'mogo Ural'skogo Foruma konstitutsionalistov* (pp. 254–264). [In Russian]
- Polovchenko, K. A. (2017). Resolution of disputes about competence as the power of the constitutional court. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve*, (6), 62–66. [In Russian]
- Ustyan, E. A. (2022). Constitutional reform 2020: novelties of legal regulation of constitutional normative control. *Innovatsii. Nauka. Obrazovanie*, (50), 1304–1309. [In Russian]
- On the General Principles of Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation, RF Federal Law of December 21, 2021 No. 414-FZ (2021). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (52), 8973. [In Russian]
- On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation, Federal Law of October 6, 2003, No. 131-FZ (2003). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (40), 3822. [In Russian]
- Khokhlova, E. P. (2022). Constitutional justice in the subjects of the Russian Federation: from constitutional (charter) courts to constitutional (charter) councils. *Proceedings of the 20th International Conference for Young Researchers and Students “Evolutsiya rossiyskogo prava”, Ural'skiy gosudarstvennyy yuridicheskiy universitet, Ekaterinburg* (pp. 1078–1085). [In Russian]
- Khudoley, K. M. (2011). Powers of the Constitutional Court of the Russian Federation: problems of the theory and practice of constitutional justice. *Vestnik Permskogo universiteta*, (2), 71-84. [In Russian]

Информация об авторе

Виталий Владимирович Курятников, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, Челябинск, Россия
kuryatnikov74@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-1092-3111>

Information about the author

Vitali V. Kuriatnikov, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia
kuryatnikov74@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-1092-3111>