

Александр Владимирович САВОСЬКИН¹
Виталий Владимирович КУРЯТНИКОВ²
Вероника Александровна МЕЩЕРЯГИНА³

УДК 340.131.5

ПЕРСПЕКТИВЫ НОРМОКОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РФ ПОСЛЕ ПОПРАВОК 2020 Г. К КОНСТИТУЦИИ РФ

¹ доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного и международного права,
Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург);
профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный
юридический университет имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)
savoskinav@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7112-6845

² доцент кафедры конституционного и административного права
Южно-Уральского государственного университета (г. Челябинск)
kuryatnikov74@gmail.com; ORCID:0000-0002-1092-3111

³ кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права,
Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург)
metsheryagina@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9507-9417

Аннотация

До внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г. нормоконтроль в субъектах РФ мог осуществляться судами трех видов: Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ и судами общей юрисдикции. Конституционные поправки повлекли внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» и упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ с одновременным расширением компетенции Конституционного Суда РФ по проверке нормативных актов органов власти субъектов РФ по жалобам граждан.

Цитирование: Савоськин А. В. Перспективы нормоконтроля в субъектах РФ после поправок 2020 г. в Конституции РФ / А. В. Савоськин, В. В. Курятников, В. А. Мещерягина // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 113-130.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130

Исчезло имевшее место частичное совпадение компетенции между Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Однако актуализировался вопрос проверки нормативных актов, принятых органами власти субъекта РФ в пределах исключительного ведения субъекта РФ, то есть во исполнение ст. 73 Конституции РФ, поскольку проверка подобных нормативных актов Конституционным Судом РФ прямо запрещена Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ», а их проверка в судах общей юрисдикции хоть формально и не запрещается КАС РФ, но противоречит федеративной природе нашего государства и ст. 73 Конституции РФ. В работе обосновывается тезис о необходимости создания несудебных (надзорных) органов, специально предназначенных для осуществления нормоконтроля, которые, не являясь элементами судебной ветви государственной власти не уполномочены принимать окончательных решений относительно юридической силы оспариваемого акта, но вправе использовать иные механизмы для обеспечения режима конституционной и отраслевой правовой законности в субъектах РФ.

Ключевые слова

Нормоконтроль, нормативный акт, конституционное судопроизводство, административное судопроизводство, конституционный совет субъекта РФ, уставный совет субъекта РФ, судебная система, конституционный надзор, конституционный контроль.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130

Введение

Нормоконтроль — это основной способ обеспечения конституционной и отраслевой законности, а также основанная функция органов правовой охраны Основного закона и законности в целом. Особенность нормоконтроля в России обусловлена сразу двумя факторами: децентрализованностью судебного нормоконтроля и федеративным характером России.

Децентрализованный характер нормоконтроля заключается в том, что в проверке правовых норм участвуют не только разные органы государственной власти, но и разные суды. При этом нормоконтроль происходит в рамках различных видов судопроизводства: конституционного и административного (до принятия Кодекса административного судопроизводства РФ (далее КАС РФ) — в рамках конституционного, гражданского и арбитражного судопроизводства соответственно) и в различных ветвях судебной власти.

Такое подразделение не является случайным и проистекает из назначения нормоконтроля, а именно необходимости обеспечить соответствие проверяемых норм разным нормативным актам: в случае с конституционным нормоконтролем — соответствие Основному закону, а в случае с нормоконтролем в судах общей юрисдикции — соответствие федеральным законам или иным нормативным актом, обладающим большей юридической силой, по сравнению с проверяемым нормативным правовым актом.

Федеративный характер России осложняет нормоконтроль необходимостью обеспечить соответствие правовых норм не только Конституции РФ, но и основному закону субъекта РФ, а также соответствие нижестоящих нормативных актов субъекта РФ вышестоящим. При этом нормоконтроль должен быть подразделен с учетом положений ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ о разделении компетенции между федерацией и субъектами Федерации.

Региональную и федеральную дифференциацию нормоконтроля наглядно демонстрирует п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ и подп. «б» п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» согласно которым Конституционный Суд РФ осуществляет проверку актов субъекта РФ только в том случае, если они приняты в рамках совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) или если субъекты РФ неправоммерно вторглись в компетенцию федерального центра (ст. 71 Конституции РФ) и не проверяет акты субъекта РФ принятые по вопросам исключительного ведения субъекта РФ (ст. 73 Конституции РФ).

Такой подход конституционного законодателя хоть и выглядит с точки зрения формулировки нормы несколько избыточным, по своей сути является полностью оправданным, т. к. согласно ст. 73 Конституции РФ субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, а значит федеральные органы власти (даже высший орган конституционного контроля — Конституционный Суд РФ не вправе вмешиваться в их деятельность и в проверку их актов).

В то же время КАС РФ полностью игнорирует дифференциацию компетенции субъекта РФ на реализуемую им совместно с федеральным центром (в рамках ст. 72 Конституции РФ) и реализуемую субъектом РФ в пределах своего исключительного ведения (ст. 73 Конституции РФ), т. е. за рамками компетенции федеральных органов государственной власти, в том числе и за рамками компетенции федеральных судов, которые закономерно ограничены в своей компетенции положениями ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Иными словами, КАС РФ не содержит каких-либо норм, ограничивающих право судов общей юрисдикции проверять акты субъектов РФ, принятые по вопросам исключительного ведения субъекта РФ, и в то же время содержит право судов общей юрисдикции проверять фактически любые нормативные акты на соответствие вышестоящим актам, в том числе на соответствие тем, которые приняты в пределах исключительной компетенции субъекта РФ, т. е. на основании ст. 73 Конституции РФ.

Все вышеизложенное в совокупности ставит перед юридической наукой, законодателем и правоприменителем проблему осуществления как конституционного, так и отраслевого нормоконтроля на уровне субъектов РФ.

Методы

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы, среди которых можно выделить: общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение), системный метод, а также формально-юридический метод.

В качестве основного метода был избран системный метод, что позволило установить пробел в компетенции судов на осуществлении нормоконтроля в отношении актов субъектов РФ, принятых в пределах исключительного ведения субъектов РФ. Формально-юридический метод использован для последовательного анализа отечественного законодательства и построения авторских суждений и выводов относительно допустимости и перспектив нормоконтроля в субъектах РФ.

Результаты исследования и их обсуждение

Проблема фактического вторжения федеральных судов общей юрисдикции в исключительную компетенцию субъектов РФ существовала с момента учреждения самого правового института нормоконтроля [35, с. 107], но в условиях функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ она «как бы не замечалась», поскольку вопросами проверки регионального законодательства занимался, прежде всего, орган конституционной юстиции субъекта РФ, что, однако, не снимало вопрос о конкуренции их компетенции [36]. В тех субъектах РФ где конституционные (уставные) суды не создавались, суды общей юрисдикции на практике не осуществляли проверку актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ [33]. С принятием поправок в Конституции РФ в 2020 г., рассогласованность между конституционным нормоконтролем и нормоконтролем в судах общей юрисдикции стала более явной, поскольку была прямо ограничена компетенция Конституционного Суда РФ по контролю за нормативными актами субъектов РФ, принятыми в порядке ст. 73 Конституции РФ [32, с. 290].

Мы не ставим под сомнение возможность судов общей юрисдикции проверять нормативные акты субъектов РФ на соответствие вышестоящим нормативным актам в принципе. Мы обращаем внимание на отсутствие в КАС РФ положений о недопустимости проверки актов субъекта РФ, принятых в пределах исключительной компетенции субъекта РФ. Это порождает серьезную правовую неопределенность, поскольку на практике достаточно сложно представить ситуацию, при которой суд общей юрисдикции откажется от проверки нормативного акта на том основании, что последний принят в пределах исключительно ст. 73 Конституции РФ, а значит его проверка не входит в компетенцию федеральных органов власти, к которым относится любой суд в России. Можно даже утверждать обратное, суд обязан будет проверить такой нормативный акт субъекта РФ, поскольку ни ст. 128, ни ст. 129 КАС РФ прямо не содержат оснований не рассматривать нормативные акты, принятые в рамках исключительного ведения субъекта РФ.

Здесь можно возразить, что суды вправе сами ограничить свою компетенцию, т. е. рассматривать нормативные акты субъектов РФ, принятые в пределах исключительной компетенции субъекта РФ со ссылкой на положения п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ, в соответствии с которой суд обязан возратить заявление если

дело ему не подсудно. Но в этом случае возникает нарушение ст. 46 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право обжаловать акты органов власти в суде, поскольку компетентного для комментируемой категории нормативных актов суда — нет. Думается, что из «двух зол» суды выберут наименьшее и будут проверять все нормативные акты субъекта (в том числе и те из них, которые приняты в пределах исключительной компетенции субъекта РФ) в силу того, что иные органы на осуществление нормоконтроля не уполномочены.

Иными словами, ст. 73 в совокупности с п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ ориентирует нас на наличие какого-то регионального органа власти, уполномоченного проверять нормативные акты субъекта РФ, принятые им в пределах своей исключительной компетенции, поскольку федеральный нормоконтроль этих актов невозможен.

До внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г., спровоцировавших упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ, функцию нормоконтроля в отношении нормативных актов субъектов РФ выполняли указанные выше суды. При этом они (в отличие от федеральных судов) очень хорошо «чувствовали» границу своей компетенции и некогда не проверяли на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ положения актов субъекта РФ, воспроизводившие федеральные нормы, т. е. фактически проверяли только те нормы, которые были приняты субъектом РФ или по вопросам ст. 72 Конституции РФ еще не урегулированным федеральным законом, или по вопросам ст. 73 Конституции РФ.

В настоящее время мы имеем одноуровневую бинарную систему судебного нормоконтроля, представленную Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции, которые являются единственными органами власти, обладающими компетенцией на осуществление проверки нормативных актов на соответствие вышестоящим нормативным актам. В то же время компетенция этих судов не распространяется на нормативные акты, принимаемые субъектами РФ по вопросам своего исключительного ведения. При этом ч. 3 ст. 118 Конституции РФ в редакции 2020 г. исключает существование иных судов кроме федеральных (что и было подтверждено при внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», повлекшее упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ с 1 января 2023 г. [43]).

Для разрешения возникшего правового пробела надлежит обратиться к юридической (и прежде всего конституционно-правовой) теории относительно правовой природы нормоконтроля как формы правовой охраны основного закона и режима отраслевой правовой законности. Начнем с того, что судебный нормоконтроль не является единственно возможной формой нормоконтроля, поскольку юридической наукой и практикой признается существование как конституционного, так и общего (отраслевого) надзора за нормативными актами. Правда в юридической науке отсутствует единство взглядов на вопрос выделения

(размежевания) органов контроля и надзора, на что очень верно было обращено внимание в фундаментальном исследовании С. Э. Несмеяновой [37, с. 27-28].

К настоящему времени накопилось достаточное количество исследований (в том числе советского периода) посвященных контролю и надзору (хотя последних существенно меньше) [7, 8, 10, 14, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 26, 29, 32, 37, 47, 49, 50, 51], в том числе в субъектах РФ [3, 6, 12, 19, 22, 27, 41, 45]. Анализ юридической литературы показывает, что, не смотря на длительность существования соответствующих органов и обилие исследований, в юридической доктрине так и не устоялось единого подхода к пониманию категорий «контроль» и «надзор», применительно к проверке нормативных актов.

Согласно одной точки зрения, контроль и надзор не отличаются друг от друга, поскольку служат одной цели — гарантировать соответствие законодательства Основному закону [4, 6, 45, 27]. В пользу этой точки зрения говорит и лингвистический анализ, поскольку согласно толковому словарю С. И. Ожегова «контроль» обозначает не только проверку, но и «постоянное наблюдение в целях проверки или надзора» [39].

Согласно другому подходу, контроль и надзор понятия различные, поскольку имеют свое уникальное содержание. Так еще С. С. Алексеев отмечал, что система надзора неслучайно обособлена от системы контроля [2, с. 49], поэтому разделение этих терминов не случайно. На размежевание этих терминов в законодательстве государств СНГ (прежде всего в конституциях) обратил внимание М. С. Кургузиков, отметивший, что для характеристики государственных органов, осуществляющих правовую охрану основного закона конституционный законодатель осознанно подбирает разные термины сообразно полномочиям этих органов [31, с. 28].

Вместе с тем характеристика органов контроля и надзора у различных исследователей может существенно варьироваться. Приведем позицию М. А. Шафир, который констатировал, что орган надзора не уполномочен ни «отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений» [48, с. 208]. По его мнению, контроль (в отличие от надзора) позволяет непосредственно вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов и дать право отменять незаконные акт [48, с. 209]. Аналогичного подхода придерживается и Ю. Л. Шульженко, акцентирующая внимание на правомочии органов контроля отменять незаконные акты как ключевой их характеристике [59, с. 4]. На разные методы обеспечения конституционной законности обращает внимание Б. С. Эбзеев. По его мнению, надзор обеспечивается специализированным органом, но посредством парламента, а контроль обеспечивает самостоятельный с точки зрения системы разделения властей судебный орган, решения которого самодостаточны и окончательны [52, с. 113]. В. М. Гарашук обращает внимание на возможность контрольных органов (в отличие от надзорных) вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного субъекта и в последующем привлекать виновных лиц к юридической ответственности [11, с. 31]. М. В. Мельников акцентирует внимание на

праве контрольного органа самостоятельно отменять проверяемый акт [34, с. 14]. Аналогичную позицию высказывают В. В. Гошуляк и А. В. Гошуляк, указывая, что главное различие контроля и надзора заключается в последствиях соответствующей деятельности, поскольку последний не предполагает вынесение окончательного решения о не конституционности проверяемого акта [13, с. 49].

Г. Г. Арутюнян отмечает более активную функцию контроля в сравнении с надзором, поскольку при контроле происходит утрата правой силы акта, а при надзоре лишь ставится вопрос о необходимости отмены, из чего автор делает вывод о «сравнительно пассивном характере» надзора [3, с. 7].

Идею размежевания контроля и конституционного надзора проводит С. Э. Несмеянова, поскольку считает, что «полномочия и методы деятельности контролирующих и надзирающих органов различны» [37, с. 30].

Компромиссную позицию занимает И. Н. Кузнецов, полагающий, что разграничение контроля и надзора во многом является условным, поскольку контроль является категорией более широкого порядка и включает в себя конституционный надзор [30, с. 62]. Диаметрально-противоположную позицию высказал М. Ф. Чудаков, назвав контроль разновидностью конституционного надзора [46, с. 89]. Ту же компромиссную позицию высказывает А. М. Диноршоев, отмечающий тесную связь контроля и надзора как различных направлений единой деятельности органов власти [15, с. 32].

Альтернативной точки зрения придерживается С. П. Казанков, выделяя неспециализированные органы контроля (главу государства, парламент, правительство и омбудсменов), специализированные несудебные органы конституционного надзора и судебные специализированные органы [24, с. 12]. Аналогичное деление предлагает и К. Н. Холиков, подразделяя органы конституционного контроля на общие и специализированные, и, подразделяя последние на судебные и несудебные [44, с. 18]. При этом по мнению С. П. Казанкова, отличительными характеристиками несудебных специализированных органов надзора являются: 1) члены органа конституционного надзора — это всегда не судьи, а потому не обязательно юристы; 2) органы конституционного надзора решают не только вопросы права, но и определяют конституционность действий органов и должностных лиц (например, легитимность проведения выборов); 3) преимущественно предварительный конституционный надзор (т. е. до вступления проверяемого акта в силу); 4) особая процедура, исключая состязательность сторон; 5) фиксированные и довольно короткие сроки рассмотрения дел (например, в Конституционном Совете Казахстана — 1 мес.); 6) большая ограниченность (по сравнению с судебными органами конституционного контроля) актов, подлежащих проверке; 7) неокончателность (предварительность) решений органов конституционного надзора [44, с. 18]. Кроме этого можно также добавить, что органы конституционного несудебного надзора обычно функционируют на постоянной основе.

Принимая во внимание многообразие зарубежных форм организации конституционного надзора, следует согласиться с С. П. Казанковым о несудебном

характере как ключевой характеристике надзора, но при этом отметить, что в остальном, конкретная конфигурация признаков и характеристик такого несудебного органа является прерогативой законодателя, а потому может существенно отличаться.

Тем более это заметно с учетом анализа опыта стран СНГ и дальнего зарубежья (правда в последнем случае применение терминологии существенно усложняется в силу особенностей перевода и малой совместимости правовых систем). Неслучайно большинство исследователей из стран СНГ поддерживают позицию о размежевании понятий «контроль» и «надзор». Так В. П. Беляева, термином контроль «обозначает проверку соответствия результатов заданным параметрам, его цель заключается в том, чтобы уполномоченные органы и лица выяснили, соответствует ли деятельность подконтрольных органов нормативным правовым актам, поставленной перед ними задачей, и непосредственно принимают меры по устранению «отклонений» и привлечению виновных к ответственности» [5, с. 39].

Надзору в отечественной юриспруденции уделяется существенно меньшее внимание, что вполне закономерно, поскольку классическим органом нормативного надзора в нашей стране являлся лишь Комитет конституционного надзора СССР, проработавший чуть более года¹. Статус комитета и у его современников, и у более поздних исследование вызывал смешанные чувства в виду явной ограниченности (недостаточности) его полномочий. Так еще С. С. Алексеев, будучи председателем Комитета конституционного надзора СССР выступал за изменение его конституционного статуса в сторону судебного органа [1].

Вместе с тем нельзя говорить о том, что отечественная наука не исследует теорию и современное состояние отечественного конституционного надзора. Однако такие исследования носят преимущественно сравнительно-правовой характер [31, 34, 40]. Анализ научной литературы показывает, что в подавляющем числе случаев исследователи приходят к выводу о невозможности надзорного органа окончательно решить судьбу проверяемого акта. Здесь можно привести показательное высказывание В. В. Маклакова считающего, что надзорный орган может лишь обратиться к поднадзорному органу, указав на неправомерность его решений или действий (бездействий) или в лучшем случае приостановить действие незаконного акта [28, с. 321]. Вместе с тем указанное различие нельзя признать абсолютно верным, поскольку даже Конституционный Суд РФ — признанный субъект конституционного контроля не отменяет акт, а лишь лишает его юридической силы, чего зачастую недостаточно для восстановления конституционной законности без соответствующей воли законодателя по изменению не конституционных формулировок на конституционные. Поэтому не случайно, что комментируемое различие является не единственным основанием для разграничения конституционного контроля и надзора, предлагаемого юридической наукой.

¹ Учрежденный в декабре 1988 г., реальную работу он начал лишь с апреля 1990 г., а в декабре 1991 г. был упразднен, наряду с другими общесоюзными органами.

Так, В. Н. Мельников предлагает разграничивать конституционный контроль и конституционный надзор по субъекту, их иницилирующему [34, с. 14], что вполне оправданно, поскольку инициатива проверки какого-либо акта на соответствие конституции не может проистекать от самого органа конституционного контроля, в то время как конституционный надзор возможен как по инициативе надзирающего органа, так и по обращениям к нему третьих лиц (граждан или организаций). Отсюда вытекает и ограниченность предметной области в контроле и надзоре. В первом случае она ограничена предметом обращений уполномоченного субъекта (т. е. предметом обращения), а во втором случае — только компетенцией надзорного органа. Иными словами, предмет надзора может быть существенно шире, нежели об этом просит заявитель (если надзор осуществляется по заявлению).

На иной позиции стоит А. Д. Болахивская которая разделяет контроль и надзор прежде всего по юридическим последствиям проверочной деятельности, относя к субъектам конституционного надзора, например, Президента РФ, обладающего правом приостанавливать акты органов власти субъектов РФ в случае их не конституционности [9, с. 17, 112].

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

Анализ приведенных точек зрения показывает, что органы надзора, не являясь судебными органами, вполне в состоянии осуществлять функцию нормоконтроля в отношении нормативных актов субъектов РФ, принятых по вопросам исключительного ведения субъекта РФ.

Принимая во внимание, что исключение ст. 27 из Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в совокупности с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в его Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З [20] не оставляют конституционным (уставным) судам субъектов РФ места в качестве органов конституционного контроля. В то же время Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» в силу объективной необходимости обеспечить режим конституционной (уставной) законности на территории субъекта РФ настоятельно требует создания субъектами Федерации своего специализированного надзорного органа нормоконтроля. При этом полномочия, а главное порядок работы такого органа должны быть аналогичны классическим полномочиям судов, с учетом того обстоятельства что органы власти субъекта РФ как любые надзорные органы должны быть лишены права принимать решения, окончательно дисквалифицирующие нормативные правовые акты субъекта РФ. Такое половинчатое решение обусловлено особенностями законодательства,

сложившимся после поправок 2020 г. в Конституцию РФ, но в будущем может быть изменено за счет принятия отдельного федерального закона «О конституционных (уставных) советах субъектов РФ» как специализированных органах регионального нормоконтроля, обладающих более серьезными полномочиями, например, по приостановлению действия проверенных ими актов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С. С. Конституционный надзор: первые шаги и проблемы / С. С. Алексеев // Известия. 1990. 29 октября.
2. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. Москва, 1981. Т. 1. 359 с.
3. Арутюнян Г. Г. Конституционный суд в системе государственной власти: сравнительный анализ: дис. ... докт. юрид. наук / Г. Г. Арутюнян. Москва, 1999. 294 с.
4. Афанасьева О. В. Конституционное право зарубежных стран / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько. Под общ. ред. доктора юридических наук, профессора А. В. Малько. Москва: Норма, 2004. 320 с.
5. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / В. П. Беляев. Санкт-Петербург: СГАП, 2006. 265 с.
6. Березин Ю. Б. Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах: дисс. ... канд. юрид. наук / Ю. Б. Березин. Екатеринбург, 2006. 234 с.
7. Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ / А. Бланкенагель // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 102-109.
8. Боботов С. В. Буржуазная юстиция: состояние и перспективы развития / С. В. Боботов. Москва: Наука, 1989. 253 с.
9. Болехивская А. Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / А. Д. Болехивская. Волгоград, 2006. 201 с.
10. Брежнев О. В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук / О. В. Брежнев. Москва, 2006. 447 с.
11. Гаращук В. М. Контроль и надзор в государственном управлении / В. М. Гаращук. Хабаровск: Фолио, 2002. 176 с.
12. Гагауллин А. Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах РФ: дисс. ... докт. юрид. наук / А. Г. Гагауллин. Саратов, 2009. 348 с.
13. Гошуляк В. В. Сущность и содержание конституционного контроля в субъектах Российской Федерации / В. В. Гошуляк, А. В. Гошуляк // Современное право. Москва, 2013. № 4. С. 36-39.
14. Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Джагарян. Москва, 2006. 249 с.
15. Диноршоев А. М. Осуществление общего конституционного контроля и надзора в Республике Таджикистан / А. М. Диноршоев // Вестник Конституционного Суда Таджикистан Первый выпуск. 2015. № 4. С. 32-36.

16. Дурнев С. С. Гарантии Конституционного контроля в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / С. С. Дурнев. Москва, 2008. 169 с.
17. Евдокимов В. Б. Институт конституционного контроля в США в период империализма: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В. Б. Евдокимов. Свердловск, 1972. 22 с.
18. Елеупова А. А. Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Елеупова. Челябинск, 2006. 172 с.
19. Ермолов И. А. Роль конституционных судов в осуществлении конституционного контроля в республиках Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / И. А. Ермолов. Москва, 2002. 179 с.
20. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации» не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также «О соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
21. Зимин А. В. Конституционный контроль в системе разделения властей (теоретико-правовые аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук / А. В. Зимин. Москва, 2002. 211 с.
22. Иванин А. А. Особенности регионального судебного конституционно-уставного контроля и перспективы его развития в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Иванин. Москва, 2008. 210 с.
23. Казанцев А. О. История создания Уставного Суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) / А. О. Казанцев, А. В. Савоськин // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 19-22.
24. Казанков С. П. Правовая природа решений органов конституционного контроля и надзора: Теоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / С. П. Казанков. Казань, 2006. 164 с.
25. Клишас А. А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дисс. ... докт. юрид. наук / А. А. Клишас. Москва, 2007. 571 с.
26. Кокотова М. А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук / М. А. Кокотова. Екатеринбург, 2015. 247 с.
27. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Ответственный ред. Б. А. Страшун. Москва: БЕК, 1996. 711 с.
28. Конституционное право зарубежных стран. Т. 2. Москва, 1998. 398 с.
29. Кубанков Е. Конституционный надзор — опора правового государства / Е. Кубанков // Советская юстиция. 1990. № 3. С. 29-31.
30. Кузнецов И. Н. Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы / И. Н. Кузнецов // Ученые записки ВНИИСЗ. Москва, 1969. Вып. 29. С. 91-117.
31. Кургузиков М. С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: Сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук / М. С. Кургузиков. Екатеринбург, 2016. 297 с.

32. Курицын В. М. Становление социалистической законности / В. М. Курицын. Москва: Наука, 1993. 193 с.
33. Курятников В. В. Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее / В. В. Курятников // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2021. № 6. С. 44-52.
34. Мельников Н. В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России / Н. В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3. С 11-18.
35. Мещерягина В. А. Разграничение компетенции между региональными органами конституционной юстиции и иными судами в Российской Федерации: конкуренция или альтернативная подсудность? / В. А. Мещерягина, А. Т. Карасев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2019. № 3 (36). С. 105-111.
36. Митусова И. А. Пересечение компетенции судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов в субъектах российской федерации как причина упразднения последних / И. А. Митусова // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 2. С. 28-30.
37. Несмеянова С. А. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ: дисс. ... докт. юрид. наук / С. А. Несмеянова. Екатеринбург, 2004. 476 с.
38. Несмеянова С. А. Конституционное правосудие в российской федерации / С. А. Несмеянова. Екатеринбург, 2000. 244 с.
39. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Около 57000 слов / С. И. Ожегов. Москва: Русский язык, 1984. 611 с.
40. Остапович И. Ю. Специализированный конституционный контроль и надзор / И. Ю. Остапович // Российский юридический журнал. 2008. № 3. С. 22-24.
41. Пирбудагова Д. Ш. Институт конституционного контроля в Республике Дагестан: дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Ш. Пирбудагова. Москва, 2002. 160 с.
42. Савоськин А. В. Независимость судебной власти в свете конституционной реформы / А. В. Савоськин, В. А. Руколеев // Сибирский антропологический журнал. 2020. Т. 4. № 3. С. 285-291.
43. Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>
44. Холиков К. Н. Конституционный суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане: дисс. ... канд. юрид. наук / К. Н. Холиков. Москва, 2011. 212 с.
45. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. Москва: Юрист, 1997. 448 с.
46. Чудаков М. Ф. Судебная власть: полномочия в сфере конституционного надзора. Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь / М. Ф. Чудаков. Минск, 1992. 241 с.
47. Шапкина Е. А. Правовые и организационные основы конституционного контроля в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук / Е. А. Шапкина. Москва, 2005. 221 с.
48. Шафир М. А. Компетенция СССР и союзных республик / М. А. Шафир. Москва: Наука, 1968. 133 с.

49. Шуберт Т. Э Конституционный контроль в СССР: дисс. ... канд. юрид. наук / Т. Э. Шуберт. Москва, 1991. 194 с.
50. Шульженко Ю. Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации / Ю. Л. Шульженко. Москва: Институт государства и права РАН, 1998. 112 с.
51. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России: дисс. ... канд. юрид. наук / Ю. Л. Шульженко. Москва, 1995. 175 с.
52. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учебное пособие для вузов / Б. С. Эбзеев. Москва: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. 349 с.

Alexandr V. SAVOSKIN¹
Vitali V. KURIATNIKOV²
Veronika A. MESHCHERYAGINA³

UDC 340.131.5

**PROSPECTS FOR NORMATIVE CONTROL IN THE SUBJECTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION AFTER THE 2020 AMENDMENTS
TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

¹ Dr. Sci. (Jur.), Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics (Yekaterinburg); Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovleva (Yekaterinburg) savoskinav@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7112-6845

² Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (Chelyabinsk) kuryatnikov74@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1092-3111

³ Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics (Yekaterinburg) meshcheryagina@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9507-9417

Abstract

Prior to the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, three types of courts could carry out normative control in the constituent entities of the Russian Federation: the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation and courts of general jurisdiction. Amendments to the Constitution of the Russian Federation led to amendments to the Federal Constitutional Law “On the Judicial System of the Russian Federation”. The constitutional

Citation: Savoskin A. V., Kuriatnikov V. V., Meshcheryagina V. A. 2022. “Prospects for normative control in the subjects of the Russian Federation after the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 113-130.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130

(statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation were abolished. The competence of the Constitutional Court of the Russian Federation to verify the normative acts of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation on complaints from citizens was expanded. The partial overlap of competence between the Constitutional Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction and constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation has disappeared. However, the issue of verification of normative acts arose if these acts were adopted by the authorities of a constituent entity of the Russian Federation within the exclusive jurisdiction of the constituent entity of the Russian Federation (based on Article 73 of the Constitution of the Russian Federation. The Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” expressly prohibits verification of such normative acts by the Constitutional Court of the Russian Federation. Verification of such acts in courts of general jurisdiction is not formally prohibited by the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, but contradicts the federal nature of the state and Article 73 of the Constitution of the Russian Federation. They cannot invalidate contested acts, but they can use other mechanisms to ensure the regime of constitutional and legal legality in the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords

Norm control, normative act, constitutional legal proceedings, administrative legal proceedings, constitutional council of a constituent entity of the Russian Federation, statutory council of a constituent entity of the Russian Federation, judicial system, constitutional supervision, constitutional control.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-113-130

REFERENCES

1. Alekseev S. S. 1990. Constitutional supervision: First steps and problems. *Izvestia*. 29 October. [In Russian]
2. Alekseev S. S. 1981. *General theory of law*. Moscow. Vol. 1. 359 p. [In Russian]
3. Harutyunyan G. G. 1999. “Constitutional Court in the system of state power: A comparative analysis”. *Dr. Sci. (Jur.) diss.* Moscow. 294 p. [In Russian]
4. Afanasyeva O. V., Kolesnikov E. V., Komkova G. N., Malko A. V. 2004. *Constitutional law of foreign countries*. Edited by A. V. Malko. Moscow: Norma. 320 p. [In Russian]
5. Belyaev V. P. 2006. *Control and supervision as a form of legal activity: Questions of theory and practice*. Saint-Petersburg: SGAP. 265 p. [In Russian]
6. Berezin Yu. B. 2006. “Constitutional and legal status of bodies of constitutional control in European countries”. *Cand. Sci. (Jur.) diss.* Yekaterinburg. 234 p. [In Russian]
7. Blankenagel A. 1989. “Theory and practice of constitutional control in Germany”. *Soviet State and Law*, no. 1, pp. 102-109. [In Russian]
8. Bobotov S. V. 1989. *Bourgeois justice: State and development prospects*. Moscow: Nauka. 253 p. [In Russian]

9. Bolekhivska A. D. 2006. "Legal protection of the Constitution of the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Volgograd. 201 p. [In Russian]
10. Brezhnev O. V. 2006. "Judicial constitutional control in Russia: Problems of methodology, theory and practice". Dr. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 447 p. [In Russian]
11. Garashchuk V. M. 2002. Control and supervision in public administration. Kazan: Folio, 2002. 176 p. [In Russian]
12. Gataullin A. G. 2009. "Theoretical and organizational-legal foundations of constitutional judicial control in the constituent entities of the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. Saratov. 348 p. [In Russian]
13. Goshulyak V. V., Goshulyak A. V. 2013. "Essence and content of constitutional control in the subjects of the Russian Federation". Modern Law, no. 4, pp. 36-39. [In Russian]
14. Dzhagaryan A. A. 2006. "Constitutional and legal foundations of state control in the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 249 p. [In Russian]
15. Dinorshoev A. M. 2015. "Implementation of general constitutional control and supervision in the Republic of Tajikistan". Bulletin of the Constitutional Court of Tajikistan First Issue, no. 4, pp. 32-36. [In Russian]
16. Durnev S. S. 2008. "Guarantees of constitutional control in the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 169 p. [In Russian]
17. Evdokimov V. B. 1972. "Institute of constitutional control in the United States during the period of imperialism". Cand. Sci. (Jur.) diss. abstract. Sverdlovsk. 22 p. [In Russian]
18. Eleupova A. A. 2006. "Implementation of constitutional control by the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan". Cand. Sci. (Jur.) diss. Chelyabinsk. 172 p. [In Russian]
19. Ermolov I. A. 2002. "The role of constitutional courts in the exercise of constitutional control in the republics of the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 179 p. [In Russian]
20. Official Internet portal of legal information. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z "On Compliance with the Provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation" of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of organizing and functioning of public authorities", as well as "On the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation". <http://www.pravo.gov.ru> [In Russian]
21. Zimin A. V. 2002. "Constitutional control in the system of separation of powers (theoretical and legal aspects)". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 211 p. [In Russian]
22. Ivanin A. A. 2008. "Features of regional judicial constitutional and statutory control and prospects for its development in the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 210 p. [In Russian]
23. 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)". Journal of Constitutional Justice, no. 2, pp. 19-22. [In Russian]
24. Kazankov S. P. 2006. "Legal nature of decisions of bodies of constitutional control and supervision: Theoretical aspect". Cand. Sci. (Jur.) diss. abstract. Kazan. 164 p. [In Russian]
25. Klishas A. A. 2007. "Constitutional control and constitutional justice in foreign countries". Dr. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 571 p. [In Russian]

26. Kokotova M. A. 2015. “Verification of the constitutionality of laws on the appeals of citizens by the constitutional control bodies of Russia and France: A comparative legal study”. Cand. Sci. (Jur.) diss. Yekaterinburg. 247 p. [In Russian]
27. Strashun B. A. (ed.). 1996. Constitutional (state) law of foreign countries. General part. Moscow: BEK. 711 p. [In Russian]
28. Constitutional law of foreign countries. 1998. Vol. 2. Moscow. 398 p. [In Russian]
29. Kubankov E. 1990. “Constitutional supervision — a pillar of the rule of law state”. Soviet Justice, no. 3, pp. 29-31. [In Russian]
30. Kuznetsov I. N. 1969. “Control over the constitutionality of acts of higher authorities and management in the socialist countries of Europe”. Scientific notes of VNIISZ, no. 29, pp. 91-117. [In Russian]
31. Kurguzikov M. S. 2016. “Constitutional control in the Commonwealth of Independent States: A comparative legal study”. Cand. Sci. (Jur.) diss. Yekaterinburg. 297 p. [In Russian]
32. Kuritsyn V. M. 1993. The formation of socialist legality. Moscow: Nauka. 193 p. [In Russian]
33. Kuryatnikov V. V. 2021. “Constitutional control in the subjects of the Russian Federation: Past, present, future”. Electronic Supplement to the Russian Legal Journal, no. 6, pp. 44-52. [In Russian]
34. Melnikov N. V. 2014. “On the relationship between specialized constitutional control and non-specialized constitutional supervision in Russia”. Journal of Constitutional Justice, no. 3, pp. 11-18. [In Russian]
35. Meshcheryagina V. A., Karasev A. T. 2019. “Delimitation of competence between regional bodies of constitutional justice and other courts in the Russian Federation: Competition or alternative jurisdiction?” Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, no. 3 (36), pp. 105-111. [In Russian]
36. Mitusova I. A. 2022. “Intersection of the competence of courts of general jurisdiction and constitutional (statutory) courts in the constituent entities of the Russian Federation as a reason for the abolition of the latter”. Arbitration and Civil Process, no. 2, pp. 28-30. [In Russian]
37. Nesmeyanova S. A. 2004. “Theoretical and legal research of constitutional judicial control in the Russian Federation”. Dr. Sci. (Jur.) diss. Yekaterinburg. 476 p. [In Russian]
38. Nesmeyanova S. A. 2000. Constitutional justice in the Russian Federation. Yekaterinburg. 244 p. [In Russian]
39. Ozhegov S. I. 1984. Dictionary of the Russian language: About 57,000 words. Moscow: Russian language. 611 p. [In Russian]
40. Ostapovich I. Yu. 2008. “Specialized constitutional control and supervision”. Russian Legal Journal, no. 3, pp. 22-24. [In Russian]
41. Pirbudagova D. Sh. 2002. “Institute of constitutional control in the Republic of Dagestan”. Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 160 p. [In Russian]
42. Savoskin A. V., Rukoleev V. A. 2020. “Independence of the judiciary in the light of the constitutional reform”. Siberian Anthropological Journal, no. 3, pp. 285-291. [In Russian]
43. Official Internet portal of legal information. Federal constitutional law of 08.12.2020 № 7-FKZ “On amendments to certain federal constitutional laws”. <http://pravo.gov.ru> [In Russian]
44. Kholikov K. N. 2011. “Constitutional court and constitutional proceedings in Tajikistan”. Cand. Sci. (Jur.) diss. dis. Moscow. 212 p. [In Russian]

45. Chirkin V. E. 1997. Constitutional law of foreign countries. Moscow: Lawyer. 448 p. [In Russian]
46. Chudakov M. F. 1992. Judicial power: Powers in the sphere of constitutional supervision. Judicial and legal reform: The concept and ways of its implementation in the Republic of Belarus. Minsk. 241 p. [In Russian]
47. Shapkina E. A. 2005. "Legal and organizational foundations of constitutional control in the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 221 p. [In Russian]
48. Shafir M. A. 1968. Competence of the USSR and Union Republics. Moscow: Nauka. 133 p. [In Russian]
49. Schubert T. E. 1991. "Constitutional control in the USSR". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 194 p. [In Russian]
50. Shulzhenko Yu. L. 1998. Institute of constitutional supervision in the Russian Federation. Moscow: Institute of State and Law RAS. 112 p. [In Russian]
51. Shulzhenko Yu. L. 1995. "Constitutional control in Russia". Cand. Sci. (Jur.) diss. Moscow. 175 p. [In Russian]
52. Ebzeev B. S. 1997. Constitution. Constitutional state. Constitutional Court: Textbook for universities. Moscow: Law and Law, UNITI. 349 p. [In Russian]