

Марк Наумович РУДМАН¹
Артур Разимович ТУРИЯНОВ²

УДК 342.4

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСЛЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА**

¹ кандидат исторических наук, магистр права,
доцент кафедры теории государства и права,
Институт права, Башкирский государственный университет (г. Уфа)
markrudman@yandex.ru

² ведущий юрисконсульт,
МКУ «Центр организации и проведения конкурсных процедур» (г. Уфа)
artur.aspir@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются предпосылки конституционной реформы 2020 г., упразднившей институт конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. Авторами выявляются значение и факторы развития региональной конституционной юстиции, рассматриваемого как один из фундаментальных элементов российского конституционного федерализма. Приведен подробный анализ аргументов в пользу ликвидации органов конституционной юстиции субъектов РФ, которые не содержат вариантов обеспечения эффективного конституционного контроля на уровне регионов, что представляется отражением низкой заинтересованности общества в сохранении конституционного строя. В качестве ведущей причины ликвидации региональных конституционных и уставных судов выделяется отсутствие политического запроса на их деятельность в силу неразвитости российского федерализма.

Цитирование: Рудман М. Н. Проблемы развития системы конституционного контроля в субъектах Российской Федерации после конституционной реформы 2020 года / М. Н. Рудман, А. Р. Туриянов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 3 (31). С. 95-109. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-3-109-123

Новизна статьи заключается в выявлении взаимосвязи между развитием конституционной юстиции в субъектах РФ и политической стабильностью конституционного строя российского государства. Автор подчеркивает значение возможности учреждения органов конституционной юстиции в субъектах РФ для развития отечественного конституционализма, которая сохраняется на основе действующего конституционного законодательства. При этом отмечается, что предлагаемая в рамках конституционной реформы 2020 г. модель с подчинением региональных органов конституционной юстиции представительным органам субъектов федерации нарушает конституционный принцип независимости судебной власти.

В статье выдвигается гипотеза о том, что развитие конституционной основы российского федерализма опирается на стабильность конституционного и уставного законодательства регионов. Следовательно, эффективность регионального конституционного контроля представляет собой фундаментальную основу существующего конституционного строя. Поэтому осуществляющие такой контроль учреждения должны быть выведены из непосредственного подчинения представительным органам субъектов федерации.

Ключевые слова

Конституционное законодательство, конституционный контроль, субъект федерации, конституционный суд, федерализм, конституционный совет, судебная власть.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-3-109-123

Введение

Определение статуса и границ конституционного контроля согласно содержанию фундаментальных положений Конституции РФ о смысле, содержании и применении законов, повлекла за собой признание конституционного права субъектов РФ на учреждение своих высших судебных органов с аналогичными функциями.

Ведущей особенностью порядка создания конституционных и уставных судов в субъектах РФ, согласно Конституции РФ, являлась необязательность их учреждения. Высшие представительные органы субъектов РФ получили возможность самостоятельного решения этого вопроса. Сложность этой проблемы, вытекающей из противоречивого характера и особенностей самого российского федерализма, находящегося на стадии формирования, что не во всех субъектах РФ, отличающихся историческими традициями, и обусловленными ими социально-правовыми запросами, были сформированы такие органы.

За тридцать лет с начала судебной реформы в России с 1990 по 2020 г. органы конституционного контроля были учреждены в 16 субъектах, включая девять республик: Адыгею, Башкортостан, Бурятию, Дагестан, Кабардино-Балкарию, Северную Осетию — Аланию, Татарстан, Тыву и Чечню. Однако анализировать степень эффективности в эти годы их деятельности по оценке специалистов по истории конституционного права и конституционного контроля в России очень затруднительно, поскольку концептуально не сформулирован предмет такого анализа.

Методы

Процесс формирования и развития органов конституционного контроля в республиках и других субъектах РФ с достаточной степенью обоснованности делится на три этапа.

Первый из них охватывает период до принятия Конституции РФ 1993 г., т. е. время первых попыток учреждения органов конституционного контроля в субъектах федерации до 1993 г. Верхняя граница ограничивается 1993 г. на том основании, что в этот период по образцу конституционных реформ, предпринимаемых центральным российским правительством, руководство республик осуществляло те или иные конституционные реформы, включая попытки создания региональных органов конституционного контроля. Однако отсутствие историко-правового опыта в такой сфере и недостатки законодательной базы привели к тому, что правоведы указывают на такую особенность данного периода, как фактическое отсутствие легитимности появления и функционирования таких органов.

Второй этап включает 1993-1996 гг., т. е. время ускоренного формирования законодательных оснований для учреждения и деятельности органов конституционного контроля в субъектах РФ, для которых была создана федеральная законодательная база в форме принятия Конституции 1993 г., содержащей фундаментальные установки для функционирования в России органов конституционного правосудия. Данный период характеризуется осознанием проблем недостаточного уровня развития российского федерализма, в рамках которого не была выработана устойчивая и приемлемая для всех участников модель взаимодействия и распределения властно-законодательных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Поэтому и заимствование законодательных новелл федерального уровня в сфере организации конституционного контроля сопровождалось дискуссиями о содержании таких заимствований и постановкой вопроса о пределах законодательной самостоятельности субъектов федерации.

Третий этап начинается в 1996 г. и продолжается до настоящего времени. В эти годы законодатель адаптируется к принципам федерализма, признавая правосубъектность регионов в решении вопросов, отведенных конституцией к сфере их ведения. Поэтому рассматриваемый этап сопровождается разработкой на уровне федерального законодательства системы рекомендательных по отношению к законодательным органам субъектов федерации норм по учреждению конституционных и уставных судов РФ. Эта система опирается на положения ст. 27 ФКЗ «О судебной системе». Согласно п. 1 указанной статьи, субъект РФ получал право учреждение своих органов конституционного контроля

«для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для их толкования» [18].

На основании этой статьи законодательные (представительные) органы субъектов РФ получили полномочия для законодательного регулирования деятельности таких органов через принятие специальных законов о данных органах в субъектах РФ. Из этого следует, что организационно-правовой процесс учреждения органов конституционного контроля в республиках РФ можно считать составной частью формирования органов конституционного контроля в России в целом [2, с. 10].

Результаты и обсуждение

Федеральное законодательство включало республиканские органы конституционного контроля в судебную систему РФ, предоставляя республиканским законодателям возможности самостоятельного регулирования их статуса. К примеру, согласно п. 1 ст. 11, срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ должен был устанавливаться законами указанных субъектов РФ [6].

Однако эффективность деятельности конституционных судов республик изначально в условиях незрелого российского федерализма вызывала сомнения у правоведов и работников правоприменительной системы. Обыденной стала ситуация простоя конституционных судов республик РФ, в которой они по несколько лет подряд не выносили ни одного постановления, как это было в деятельности указанных органов Чеченской Республики, Республика Тыва, Кабардино-Балкарской Республики и Адыгейской Республики. При очевидном отсутствии социального запроса на их деятельность, политическое руководство регионов после нескольких споров, в которых орган конституционного контроля признавал их распоряжения неконституционными, стало проявлять стремление избавиться от барьеров, которые могли быть созданы их деятельности со стороны республиканских органов конституционного контроля.

Стремление законодателя исключить случаи конкуренции органов конституционной юстиции с судами общей привела к уточнению сферы компетенции конституционных и уставных судов на уровне судебной практики. В Постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ неоднократно отмечалось, что при наличии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда суды общей юрисдикции не уполномочены рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, подзаконных актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, т. к. их рассмотрение отнесено согласно ч. 1 и 3 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ [12].

Но создание правовых основ функционирования органов конституционного контроля в республиках и других субъектах РФ не могло ускорить политического развития общества, в котором такие органы так и не стали востребованы за три десятилетия реформ. Следствием такого положения на уровне судебной практики является как отсутствие загруженности республиканских органов конституционного контроля, так и нехватка такого контроля относительно стре-

нительно растущего объема нуждающихся в такой проверке актов органов государственной власти и местного самоуправления. В абсолютном большинстве субъектов федерации общество и органы государственной власти не проявили заинтересованности в организации такого контроля и соответствующие органы так и не были учреждены. Многие отечественные правоведы подчеркивают социально-политическую значимость создания органов конституционного контроля в субъектах РФ, что в первую очередь, касается публично-правовых образований, имеющих свою конституцию, т. е. республик РФ.

С. Э. Несмеянова подчеркивала, что такое положение ведет к опасному для построения правового государства положению, в котором огромный массив актов законодательства субъектов федерации, отнесенный, согласно Конституции РФ 1993 г., к их исключительному ведению, остается вне конституционного контроля согласно конституциям (и уставам) соответствующих субъектов РФ. При этом, по ее убеждению, каждый субъект федерации нуждается в создании независимых и компетентных органов судебного конституционного контроля для обеспечения эффективности своего развития, разрабатывая собственный основной закон в форме конституции или устава [9, с. 205].

Б. С. Эбзеев, имевший опыт работы в КС РФ с 1991 по 2008 г., писал о преимуществах субъектов РФ со своими конституционными судами в сравнении с аналогичными субъектами, так и не учредившими подобные органы в сфере обеспечения и защиты прав населения. При этом настораживает тот факт, что «абсолютное большинство субъектов, которые хотя и имеют должную законодательную базу, но не могут решиться на то, чтобы создать этот институт» [21, с. 15]. По его оценке, отсутствие в республиках и других субъектах РФ органов конституционного контроля нарушает основополагающие принципы организации государственной власти в России, прямо противореча установленному в ст. 19 Конституции РФ принципу равенства граждан перед законом и судом вне зависимости от места проживания.

В. В. Мамонов выделяет ценность самого факта деятельности органов конституционного правосудия на федеральном и региональном уровне, которая обусловлена его влиянием на формирование в российском обществе такого правового явления, как конституционная культура. Он определяет конституционную культуру как знание, уважение, соблюдение и защиту Конституции России, конституций (уставов) субъектов РФ [8, с. 58].

Но кризисное состояние и явное отсутствие запроса на деятельность органов конституционной юстиции при стремлении органов исполнительной власти освободиться от контроля с их стороны, увеличивает влияние сторонников их ликвидации. Как отмечает К. М. Худолей, снижение эффективности органов конституционного контроля субъектов РФ объясняется ограничением их полномочий как следствии возникающих между ними и региональным руководством политических конфликтов. В республике Тыве, как и в Санкт-Петербургской области, такой конфликт привел к потере органами конституционной юстиции полномочий по рассмотрению законности актов губернаторов и уменьшению

численности судейского корпуса. Их компетенция ограничена рассмотрением заявлений о нарушениях конституционных прав граждан [20, с. 97].

Отсутствие политической поддержки принципа разделения властей и ограничение полномочий дополнялись тем, что по вопросам совместного ведения федерации и субъектов федерации органы региональной юстиции получали возможность осуществления конституционного контроля, конкурирующего с КС РФ. Безусловный приоритет в таких случаях КС РФ также лишил значения деятельность республиканских конституционных судов.

По кругу своих полномочий конституционные и уставные суды субъектов федерации призваны решать возникающие по разным причинам конституционно-правовые проблемы, в публичном рассмотрении которых не заинтересованы органы государственной власти этих субъектов. По этой причине в большинстве из них и не созданы органы конституционной юстиции. Возникающие на этой почве конфликты привели к ликвидации суды Бурятии, Тывы, Мордовии, а также уставный суд в Челябинской области. Под влиянием такого примера инициативы ликвидации конституционных (уставных) судов неоднократно выдвигались и в других субъектах РФ [20, с. 98].

Сторонники ликвидации органов конституционного контроля в публично-правовых образованиях, имеющих статус субъектов федерации, обосновывают свою позицию тем, что с учетом имеющейся практики крайне незначительного количества обращений в такие органы, дела по таким обращениям вполне могут рассматриваться судами общей юрисдикции, что несущественно увеличит загруженность. С нашей точки зрения, такая позиция не принимает во внимание значимость содержания деятельности конституционных и уставных судов, которые, во-первых, подчеркивают фактом своего существования реализацию принципов федерализма в России; во-вторых, занимаются научно-аналитической деятельностью в сфере выявления запросов общества к содержанию конституционного строя. Подобная деятельность имеет огромное значение в плане поддержания взаимосвязи между законодательными установками конституционного правления и социальным заказом общества, интересы которого этот тип правления должен обеспечивать наиболее эффективно. Надо подчеркнуть специфику деятельности конституционных и уставных судов субъектов федерации, которая не ограничивается решением задач правоприменительной деятельности по конкретным юридическим фактам — ими должны заниматься судебные органы общей юрисдикции [16, с. 45].

Однако объективная ситуация в регионах РФ в настоящее время характеризуется практикой, отражающей стремление к ликвидации органов конституционной юстиции субъектов федерации на фоне равнодушия к этим проблемам региональных законодателей и политиков. Нормативной основой такой возможности служит содержание ч. 2 ст. 17 ФКЗ «О судебной системе», согласно которой учреждение и ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ должно осуществляться на основании законов соответствующих субъектов РФ [18].

На основании этого положения федерального конституционного законодательства были упразднены конституционные суды в Республике Бурятия [5] и Республике Тыва [7]. Основаниями принятия таких актов являлись уже отмеченные ссылки на фактическое отсутствие их загруженности, хотя это утверждение представляется спорным. Например, Конституционный суд Республики Тыва с момента своего учреждения рассмотрел 53 обращения. Но их ежегодное количество постепенно снижалось, хотя из республиканского бюджета на его содержание ежегодно расходовалось около 30 млн. руб.

Примечательно, что в ходе парламентских дискуссий об упразднении Конституционного суда Республики Бурятия некоторые депутаты Народного хурала утверждали, что сам факт такой ликвидации суда как одного из ведущих институтов управления в конституционном государстве означает угрозу утраты республикой статуса субъекта РФ [17, с. 95].

Обозначенная тенденция к закрытию органов конституционной юстиции по инициативе региональных законодателей ставит проблему передачи их функций и незавершенных дел. Наряду с объективной необходимостью решать этот вопрос, его правовая основа закреплена в п. 3 ст. 17 ФКЗ «О судебной системе», согласно которой ни один судебный орган не подлежит ликвидации, если отнесенные к его компетенции вопросы отправления правосудия не передаются одновременно в юрисдикцию другого судебного органа.

В усложняющихся условиях экономического кризиса и нехватки бюджетных средств, усугубленных последствиями эпидемии COVID-19, Правительство РФ обратило внимание на бессмысленность расходов на содержание органов конституционного контроля в субъектах РФ [2, с. 12]. Законодатель решил форсировать этот процесс, приняв Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ (далее: ФКЗ № 7 от 8 декабря 2020 г.), согласно которому до 1 января 2023 г. конституционные и уставные суды субъектов РФ должны быть ликвидированы [19]. В рамках данного закона закреплено обязательство конституционных и уставных судов субъектов РФ не принимать к производству новые дела и завершить рассмотрение текущих дел, уже принятых к производству до 1 января 2023 г. Из этого следуют положения о запрете назначения новых судей конституционных и уставных судов субъектов РФ и гарантиях сохранения их материального и социального обеспечения, предусмотренных для участников таких судебных органов в отставке.

Решение об упразднении региональной юстиции само по себе делает актуальным поиск ответа на вопрос о том, какие судебные органы должны в будущем заменить их. Частично направление решения этого вопроса задано в ст. 7 ФКЗ № 7 от 8 декабря 2020 г., согласно которой субъектам РФ предоставляются полномочия по учреждению конституционных и уставных советов, которые будут функционировать «при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Такой подход федерального законодателя в принципе нивелирует независимость таких органов от соответствующих «законодательных (представительных)» органов субъектов

федерации, из чего следует, что в таком статусе конституционные и уставные советы уже не будут являться органами судебного контроля, функционирующими на основе принципа разделения властей. И соответственно, сфера их компетенции уже не будет включать функцию конституционного надзора и конституционного контроля.

Процесс обсуждения вариантов решения этого вопроса усложняется тем, что процедура ликвидации конституционных судов республик РФ выявила угрожающие признаки конституционного кризиса. Он выявляется в крайне низком уровне юридической подготовки сторонников ликвидации таких органов. На это указывают М. А. Митюков и А. В. Безруков, отмечая, что в принципе антиконституционна идея передачи дел о нарушении нормативно-правовыми актами положений конституции РФ или субъекта РФ от органов региональной конституционной юстиции рассмотрению дел суду общей юрисдикции на основе закона субъекта РФ [13, с. 39]. По мнению Д. М. Евстифеева, такой подход вполне приемлем, поскольку в компетенцию федерального законодательства входят вопросы правового регулирования региональной конституционной юстиции. Данное мнение основано на том, что, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, к ведению федерации относится решение вопросов, связанных с судостроительством [4, с. 140].

По мнению А. О. Казанцева и А. В. Савоськина, полномочия конституционных судов республик РФ должны быть переданы КС РФ на том основании, что конституционный судебный процесс на федеральном и региональном уровнях максимально приближены друг к другу [14, с. 1112].

А. В. Кряжков и другие специалисты в сфере конституционной юстиции настаивают на необходимости принятия специального федерального закона о конституционной (уставной) юстиции, закрепляющего общие принципы организации и деятельности конституционных судов республик РФ, как и уставных судов в областях и краях РФ. Принятие такого закона должно стать дополнительной правовой гарантией независимости и авторитета органов конституционной юстиции субъектов РФ, учитывая проблему оказания давления на такие органы со стороны органов государственной власти субъектов федерации.

К. М. Худолей подчеркивает невозможность в полной мере заменить конституционные суды республик РФ в силу их специфических функций, выражающих сущность федерализма — конституционный надзор и контроль за соблюдением конституционного акта, определяющего государственный суверенитет данной республики как субъекта РФ. Комментируя инициативы по передаче их функций КС РФ, он отмечает, что данный орган может и должен проверять конституционность нормативно-правовых актов субъектов РФ, но только на предмет соответствия Конституции РФ. Но недопустимо передавать КС РФ полномочия по проверке региональных нормативно-правовых актов на предмет соответствия региональной конституции или уставу, т. к. эта компетенция входит в пределы исключительного ведения этого субъекта РФ. Аналогичным образом, КС РФ не может рассматривать конституционность муниципаль-

ных нормативно-правовых актов, что подтверждается статистикой, согласно которой именно запросы по этой категории дел составляли большинство среди общего числа дел, рассмотренных конституционными судами республик РФ и уставными судами [20, с. 103].

Значение деятельности конституционных судов республик РФ наряду с уставными судами состоит еще и в том, что они имеют прецедентный характер. Это позволяет дополнять нормативную базу конституционного правосудия на основе «живого права», т. е. на основе опыта судебной практики [11]. С этой точки зрения недопустимо представляется сама идея передачи дел из производства конституционных судов судам общей юрисдикции, принимаемых в рамках общего нормоконтроля, как это предлагается некоторыми авторами [10, с. 1647].

Но пассивность представительных органов республик РФ наряду с настойчивостью федерального законодателя в принятии решения об упразднении конституционных и уставных судов делают обоснованным вывод о том, что для развития эффективной системы регионального конституционного правосудия необходима политическая воля. Она не может проявиться в условиях слабого уровня развития гражданского общества и востребованных его институтами механизмов конституционного контроля и конституционного надзора в субъектах РФ [3, с. 146].

Выводы

В целом, следует выделить следующие причины упразднения конституционных и уставных судов субъектов РФ.

Во-первых, ничтожно малое количество рассматриваемых дел. Причину такой слабой востребованности современные исследователи видят в отсутствии понимания у законодателей всех уровней значимости конституционных (уставных) судов в системе конституционно-правового регулирования процесса становления российского федерализма [10, с. 1647].

Во-вторых, стремление федерального и регионального законодателя к экономии бюджетных средств, хотя этот вопрос можно было бы решить путем законодательного оформления режима осуществления полномочий судей на непостоянной основе, как это реализовано в конституционных судах большинства земель Германии [1, с. 3].

Предполагая, что стратегическое будущее России во многом зависит от успехов развития именно российского федерализма, необходимо учитывать, что органы конституционной юстиции в республиках РФ должны были играть большую роль в системе сдержек и противовесов. Поэтому законодатель должен был поддерживать данную систему, чтобы обеспечить их эффективное функционирование [15, с. 56]. Исходя из этих действительно государственных соображений, следует сохранить конституционный контроль в регионах. Анализируемое решение представляется логичным в сложившихся обстоятельствах, но неверным с точки зрения укрепления демократических и федеративных принципов в государственном устройстве [10, с. 1648].

Под давлением различных обстоятельств в федеративном государстве вполне допустимо и возможно угасание тех или иных институционально важных отношений. При таком развитии событий представляется крайне важным создать условия для развития федеративных отношений и эффективного функционирования этих институтов в будущем. Поскольку законодательно предусмотрена возможность учреждения конституционных и уставных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, то из этого следует, что в результате принятия ФКЗ № 7 от 8 декабря 2020 г. региональная конституционная юстиция в республиках Российской Федерации прекратила существование. Но деятельность по организации конституционного контроля и конституционного надзора может в случае возникновения соответствующего запроса в субъектах РФ продолжаться в форме конституционных советов.

При этом надо отметить, что реализованная в ФКЗ № 7 от 8 декабря 2020 г. концепция формирования советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ основана на игнорировании фундаментального принципа функционирования судебной системы РФ, заключающегося в независимости суда. Отсюда следует проблема обеспечения самостоятельности таких конституционных советов, организационно находящихся под контролем законодательных (представительных) органов республик РФ.

Наряду с этим, одним из значимых следствий упразднения конституционных и уставных судов, имеющих стратегическое значение для построения правового государства в России, является ликвидация органов, обеспечивающих защиту конституционных прав и свобод личности, гарантированных согласно Основному Закону РФ. Учитывая территориальный масштаб страны, региональных конституционные (уставные) суды представляли собой институциональную основу такой защиты, упраздняемую согласно реформе 2020 г.

Таким образом, накопленный к 2020 г. опыт деятельности республиканских органов конституционной юстиции показал, что в российских регионах фактически отсутствует политический запрос на продолжение их деятельности. Упразднение конституционных судов в Тыве и Бурятии обозначило тенденцию к свертыванию работы республиканских органов конституционного контроля, вершиной которой стало решение законодателя об их упразднении до начала 2023 г. Под влиянием такой практики среди специалистов по конституционной юстиции развернулась острая дискуссия о допустимости передачи полномочий органов конституционной юстиции субъектов РФ Конституционному суду РФ или судам общей юрисдикции. Очевидный разброс мнений по этому вопросу отражает глубину конституционного кризиса, проявляющегося в недееспособности институтов поддержания федерализма в области конституционного контроля. Законодатель сохранил полномочия субъектов РФ по учреждению при представительных органах государственной власти в указанных субъектах конституционных и уставных советов с передачей им полномочий бывших конституционных и уставных судов субъектов РФ. Но новые конституционные

советы, учреждаемые «при» законодательно-представительных органах республик РФ, будут находиться под полным административным контролем своих учредителей в лице этих органов. Поэтому вызывает сомнение эффективность реализации ими функций конституционного контроля и надзора.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2-4.
2. Григорьева Н. В. Исторические этапы формирования органов конституционного контроля в России / Н. В. Григорьева // Вестник Томского государственного университета. История. 2020. № 65. С. 5-12.
3. Евлоев И. М. Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? / И. М. Евлоев // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 141-150.
4. Евстифеев Д. М. Некоторые проблемы становления региональной конституционной юстиции / Д. М. Евстифеев // Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 139-140.
5. Закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 г. № 2938-V «Об упразднении Конституционного Суда Республики Бурятия» (принят Народным Хуралом РБ 24 апреля 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2021).
6. Закон РФ 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 5.04.2005 № 33-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2021).
7. Конституционный закон Республики Тыва от 11 января 2019 г. № 30-КЗРТ «Об упразднении Конституционного суда Республики Тыва и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Тыва» (принят Верховным хуралом (парламентом) РТ 26 декабря 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2021).
8. Мамонов В. В. Конституционная культура - основа российского государства / В. В. Мамонов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 55-61.
9. Несмеянова С. Э. Актуальные проблемы конституционной юстиции / С. Э. Несмеянова // Вопросы управления. 2013. № 1. С. 204-207.
10. Питиримова А. О. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ: невостребованный элемент в системе органов региональной государственной власти или ее модернизация? / А. О. Питиримова // Эволюция российского права. Материалы XIX Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Екатеринбург, 29-30 апреля 2021 г. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2021. С. 1645-1650.
11. Постановление Конституционного суда Республики Башкортостан по делу о толковании отдельных положений статьи 132 и статьи 135 Конституции Республики Башкортостан от 26 ноября 1998 г. № 8-П // Советская Башкирия. 1998. 3 декабря.

12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.
13. Проблемы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации: беседа профессора М. А. Митюкова (Москва) и доцента А. В. Безрукова // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 34-46.
14. Савоськин А. В. Возможно ли упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации? / А. В. Савоськин, А. О. Казанцев // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1108-1114.
15. Саликов М. С. Федеративный строй России: понятие и содержание / М. С. Саликов // Юридический вестник ДГУ. 2018. № 1. С. 53-61.
16. Саломатин А. Ю. Региональная конституционная юстиция — завоевание судебного федерализма или системная ошибка? / А. Ю. Саломатин, А. Д. Гуляков, А. В. Дунаев // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 45-48.
17. Степшина А. В. Региональная конституционная юстиция в российской федерации: актуальные проблемы и пути их решения / А. В. Степшина // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 4. С. 92-98.
18. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2022).
19. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2022).
20. Худолей К. М. Некоторые сожаления о ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов РФ / К. М. Худолей // EX JURE. 2021. № 3. С. 95-105.
21. Эбзеев Б. С. Конституционное правосудие в России: системность и роль в обеспечении единства и целостности российского государства / Б. С. Эбзеев // Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 17 июня 2005 г. Казань: Центр инновационных технологий, 2005. С. 15-21.

Mark Naumovich RUDMAN¹
Artur Razimovich TURYSANOV²

UDC 342.4

**PROBLEMS OF DEVELOPING THE SYSTEM
OF CONSTITUTIONAL CONTROL
IN THE CONSTITUENT ENTITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION AFTER
THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM**

¹ Cand. Sci. (Hist.), Master of Law, Associate Professor,
Department of Theory of State and Law, Institute of Law,
Bashkir State University (Ufa)
markrudman@yandex.ru

² Leading Legal Counsel,
Center for Organization and Conducting Competitive Procedures (Ufa)
artur.aspir@mail.ru

Abstract

This article analyzes the prerequisites for the 2020 constitutional reform, which abolished the institution of constitutional and statutory courts in the constituent entities of the Russian Federation. The author identifies the significance and factors for the development of regional constitutional justice, considered as one of the fundamental elements of Russian constitutional federalism. The study provides a detailed analysis of the arguments for liquidating the bodies of constitutional justice of the RF constituent entities with no options for ensuring effective constitutional control at the regional level, which seems to be a reflection of society's low interest in maintaining the constitutional order. The leading reason for liquidating regional constitutional and statutory courts is the lack of a political request for their activities due to the underdevelopment of Russian federalism.

Citation: Rudman M. N., Turyanov A. R. 2022. "Problems of developing the system of constitutional control in the constituent entities of the Russian Federation after the 2020 constitutional reform". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 3 (31), pp. 95-109. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-3-109-123

The novelty of this research lies in identifying the relationship between the development of constitutional justice in the RF constituent entities and the political stability of the Russian state's constitutional system. The author emphasizes the importance of the possibility of establishing constitutional justice bodies in the RF constituent entities for the development of domestic constitutionalism, which is preserved based on the current constitutional legislation. At the same time, the model, proposed within the 2020 constitutional reform and subjugating the regional constitutional justice to the RF subjects' representative bodies, violates the constitutional principle of the judiciary's independence.

This article propose a hypothesis that the development of the constitutional basis of Russian federalism relies on the stability of the constitutional and statutory legislation of the regions. Consequently, the effectiveness of regional constitutional control is the foundation of the existing constitutional order. Therefore, the institutions exercising such control should be removed from the direct subordination to the representative bodies of the federation's subjects.

Keywords

Constitutional legislation, constitutional control, subject of the federation, constitutional court, federalism, constitutional council, judiciary.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-3-109-123

REFERENCES

1. Avakyan S. A. 2011. "Anniversary of the Constitutional Court of the Russian Federation: some results and reflections". *Constitutional and Municipal Law*, no. 10, pp. 2-4. [In Russian]
2. Grigorieva N. V. 2020. "Historical stages of the formation of bodies of constitutional control in Russia". *Bulletin of the Tomsk State University. Story*, no. 65, pp. 5-12. [In Russian]
3. Evloev I. M. 2020. "Liquidation of constitutional (statutory) courts of subjects of the Russian Federation: pattern or error?". *Actual Problems of Russian Law*, no. 10, pp. 141-150. [In Russian]
4. Evstifeev D. M. 2001. "Some problems of the formation of regional constitutional justice". *Russian Legal Journal*, no. 4, pp. 139-140. [In Russian]
5. Republic of Buryatia Law of 9 May 2018 No. 2938-V "On the abolition of the Constitutional Court of the Republic of Buryatia" (adopted by the People's Khural of the Republic of Belarus on 24 April 2018). Official Internet Portal of Legal Information. Accessed 17 January 2021. <http://www.pravo.gov.ru/> [In Russian]
6. RF Law of 26 June 1992 No. 3132-1 "On the Status of Judges in the Russian Federation" (as amended by the RF Federal Law of 5 April 2005 No. 33-FZ). Official Internet Portal of Legal Information. Accessed 17 January 2021. <http://www.pravo.gov.ru/> [In Russian]
7. Republic of Tyva Constitutional Law of 11 January 2019 No. 30-KZRT "On the abolition of the Constitutional Court of the Republic of Tyva and the invalidation of certain legislative acts of the Republic of Tyva" (adopted by the Supreme Khural (parliament) of the Republic of Tatarstan on 26 December 2018). Official Internet Portal of Legal Information. Accessed 17 January 2021. <http://www.pravo.gov.ru/> [In Russian]

8. Mamonov V. V. 2014. "Constitutional culture is the basis of the Russian state". *Bulletin of the Saratov State Law Academy*, no. 1, pp. 55-61. [In Russian]
9. Nesmeyanova S. E. 2013. "Actual problems of constitutional justice". *Management Issues*, no. 1, pp. 204-207. [In Russian]
10. Pitirimova A. O. 2021. "Constitutional (charter) courts of the subjects of the Russian Federation: an unclaimed element in the system of regional state authorities or its modernization?". *Proceedings of the 19th International Research Conference of Young Scientists and Students "Evolution of Russian Law"* (Yekaterinburg, 29-30 April 2021), pp. 1645-1650. Yekaterinburg: Ural State Law University. [In Russian]
11. Republic of Bashkortostan Constitutional Court Resolution on the case on the interpretation of certain provisions of Article 132 and Article 135 of the Republic of Bashkortostan Constitution of 26 November 1998 No. 8-P. *Soviet Bashkiria*, 3 December 1998. [In Russian]
12. RF Supreme Court Plenum Decree of 25 December 2018 No. 50 "On the practice of court consideration of cases on contesting regulatory legal acts and acts containing clarifications of the legislation and having regulatory properties". *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*, 2019, no. 2. [In Russian]
13. "Problems of constitutional justice of the constituent entities of the Russian Federation: a conversation between Prof. M. A. Mityukov (Moscow) and Assoc. Prof. A. V. Bezrukov". 2009. *Russian Journal of Law*, no. 4, pp. 34-46. [In Russian]
14. Savoskin A. V., Kazantsev A. O. 2014. "Is it possible to abolish the constitutional (charter) court of a constituent entity of the Russian Federation?". *Actual Problems of Russian Law*, no. 6, pp. 1108-1114. [In Russian]
15. Salikov M. S. 2018. "Federal system of Russia: concept and content". *Legal Bulletin of DSU*, no. 1, pp. 53-61. [In Russian]
16. Salomatin A. Yu., Gulyakov A. D., Dunaev A. V. 2016. "Regional constitutional justice - the conquest of judicial federalism or a systemic error?". *Russian Justice*, no. 7, pp. 45-48. [In Russian]
17. Stepshina A. V. 2019. "Regional constitutional justice in the Russian Federation: current problems and ways to solve them". *Electronic Supplement to the Russian Legal Journal*, no. 4, pp. 92-98. [In Russian]
18. RF Federal Constitutional Law of 31 December 1996 No. 1-FKZ "On the judicial system of the Russian Federation" (amended 8 December 2020 by No. 7-FKZ). Official Internet Portal of Legal Information. Accessed 17 January 2022. <http://www.pravo.gov.ru/> [In Russian]
19. RF Federal Constitutional Law of 8 December 2020 No. 7-FKZ "On the amendments to certain federal constitutional laws". Official Internet Portal of Legal Information. Accessed 17 January 2022. <http://www.pravo.gov.ru/> [In Russian]
20. Khudoley K. M. 2021. "Some regrets about the liquidation of the constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation". *EX JURE*, no. 3, pp. 95-105. [In Russian]
21. Ebzeev B. S. 2005. "Constitutional justice in Russia: consistency and role in ensuring the unity and integrity of the Russian state". *Proceedings of the All-Russian Research Conference "Constitutional justice in the Russian Federation: legal regulation, experience, prospects"* (Kazan, 17 June 2005), pp. 15-21. Kazan: Center for Innovative Technologies. [In Russian]