



УДК 340.133

DOI 10.52575/2712-746X-2024-49-2-300-307

Первый опыт регламентации полномочий конституционных советов республик в составе Российской Федерации

Новопавловская Е.Е.

Самарский филиал Московского городского педагогического университета,
Россия, 443081, г. Самара, ул. Стара Загора, д. 76
novopavlovskaya@mgpu.ru

Аннотация. Одним из направлений конституционного реформирования публичной власти современной России является упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и приход им на смену соответствующих квазисудебных структур. Между тем подобное реформирование федерального законодательства не повлекло за собой оперативной корректировки регионального законодательства и реального формирования конституционных (уставных) советов. Эти процессы идут неравномерно и достаточно медленно. Автор предполагает, что причиной, тормозящей эти процессы, является законодательная конструкция, наделяющая на федеральном уровне субъекты Федерации правом, а не возлагающая обязанность по созданию конституционных советов. Цель исследования состоит в сравнении подходов к регламентации полномочий конституционных советов республик в составе Российской Федерации. Сопоставление норм регионального законодательства показывает, что объем полномочий исследуемых органов различается. Исторический экскурс позволил также рассмотреть полномочия конституционных советов в сравнительном аспекте с полномочиями конституционных (уставных) судов. Сделаны выводы о том, что при имеющемся сходстве нормоконтрольных полномочий судебных и квазисудебных органов имеется определенная специфика, обусловленная особенностями конкретного субъекта Федерации.

Ключевые слова: реформирования, субъекты федерации, квазисудебный, нормоконтроль, правовая неопределенность, правовая позиция

Для цитирования: Новопавловская Е.Е. 2024. Первый опыт регламентации полномочий конституционных советов республик в составе Российской Федерации. *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право*, 49(2): 300–307. DOI: 10.52575/2712-746X-2024-49-2-300-307

Powers of the Constitutional Councils of the Republics Within the Russian Federation

Elena E. Novopavlovskaya

Samara branch of Moscow City Pedagogical University,
76 Stara Zagora St, Samara 443081, Russian Federation
novopavlovskaya@mgpu.ru

Abstract. One of the directions of constitutional reform of the public authorities of modern Russia is the abolition of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation and their replacement by the corresponding quasi-judicial structures. Meanwhile, such a reform of federal legislation did not entail an operational adjustment of regional legislation and the real formation of constitutional (statutory) councils. These processes are uneven and rather slow. The author suggests that the reason hindering these processes is the legislative structure, which gives the subjects of the Federation the right at the federal level, and does not impose the obligation to create constitutional councils.



The purpose of the study is to compare approaches to the regulation of the powers of the constitutional councils of the republics within the Russian Federation. Comparison of the norms of regional legislation shows that the scope of powers of the studied bodies varies. The historical digression also allowed us to consider the powers of the constitutional councils in a comparative aspect with the powers of the constitutional (statutory) courts. Conclusions are drawn that, given the similarity of the regulatory powers of judicial and quasi-judicial bodies, there is a certain specificity due to the peculiarities of a particular subject of the Federation.

Keywords: reforms, subjects of the federation, quasi-judicial, normative control, legal uncertainty, legal position

For citation: Novopavlovskaya E.E. 2024. Powers of the Constitutional Councils of the Republics Within the Russian Federation. *NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law*, 49(2): 300–307 (in Russian). DOI: 10.52575/2712-746X-2024-49-2-300-307

Введение

В декабре 2020 г. законодатель принял решение об упразднении до 1 января 2023 г. конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, наделив субъекты Российской Федерации диспозитивным правом на создание конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации¹. Фактически законодатель пошел по пути формирования квазисудебных органов конституционного контроля, но в рамках европейской модели, при которой нормоконтрольная функция возложена на специализированные органы, формируемые именно с этой целью.

Далее последовала целая череда законодательных корректировок как на федеральном, так и на региональном уровнях. 22 сентября 2023 г. были внесены изменения в общероссийский классификатор органов государственной власти и управления, из которого была исключена запись о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации и внесена запись о конституционных (уставных) советах субъектов Российской Федерации².

Научное сообщество активно обсуждало предпосылки замены судебных органов на квазисудебные, дискутируя о дальнейших перспективах развития института конституционного контроля, приводя для примера не только зарубежную практику, но и первый опыт российских регионов. В качестве примера содержательных научных исследований можно привести статьи О.В. Брежнева [2023], И.С. Галяевой [2023], М.И. Клеандрова [2023], И.А. Митусовой [2023], С.Б. Сафиной [2023], А.В. Смирнова, Ю.С. Яичниковой [2023], Г.Р. Хабибуллина [2023] и другие. Например, М.И. Клеандров рассуждает о причинах ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, плюсах и минусах судебного и квазисудебного нормоконтроля [2023]. О.В. Брежнев выделяет отдельные проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации, приводя в качестве примера особенности регламентации статуса созданных сегодня конституционных советов республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан [2023]. А.Т. Карасев, А.В., Савоськин, В.А. Мещерягина обращают внимание на отсутствие единообразия в регулировании статуса конституционных советов, в том числе их полномочий [2023]. Большинство из названных авторов также рассуждают об объективных и субъективных причинах упразднения конституционных (уставных) судов

¹ Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть 1). Ст. 8029.

² ОК 006-2011. Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления: утвержден Приказом Росстандарта от 26 апреля 2011 г. № 60-ст: в ред. от 22 сентября 2023 г. // СПС «Консультант Плюс».



субъектов Российской Федерации, побудивших законодателя провести подобное реформирование. Например, Ф.Р. Муратшин справедливо называет упразднение региональных органов конституционного правосудия жестким и централизованным способом, который «продиктован, прежде всего, тем, что институт региональных конституционных (уставных) судов в том виде, в котором он сложился в Российской Федерации, в полной мере себя не оправдал... надежды, которые возлагали более двадцати лет назад учредители института региональной конституционной юстиции на конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации, так и не реализовались» [Муратшин, 2022, с. 94].

Цель исследования состоит в сравнении подходов к регламентации полномочий конституционных советов республик в составе Российской Федерации.

Конституционные советы в системе государственной власти субъектов Российской Федерации

Полагаем, что мы не можем на все сто процентов признать, что на уровне субъектов Российской Федерации теперь будут формироваться специализированные органы европейской модели конституционного контроля, поскольку одной из их особенностей в классической вариации является то, что они занимают независимое, автономное положение в системе органов власти, а конституционные (уставные) советы создаются и функционируют при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Возникает весьма резонный вопрос: каким образом в полной мере можно обеспечить на практике максимальную независимость и самостоятельность конституционных советов?

Представители властных структур государства нередко подчеркивают определенную зависимость конституционных (уставных) советов от законодательных (представительных) органов и их вспомогательную роль. Примером тому может выступать Республика Адыгея, на официальном сайте Государственного Совета-Хасэ которой отмечается, что Конституционный совет Республики – это вспомогательный орган при Государственном Совете – Хасэ РА, решения которого (в форме заключений) носят констатирующий и рекомендательный характера¹. Обратим внимание на характер решений, принимаемых конституционными советами, поскольку этот аспект статуса исследуемых нами органов также является принципиальным отличием их от судебных органов конституционного (уставного) контроля.

В свою очередь, ученые трактуют законодательную конструкцию «действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» несколько иначе. В частности, Г.Р. Хабибуллина отмечает, что Конституционный совет Республики Адыгея встроен в структуру деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики, поскольку Регламент Государственного Совета – Хасэ Республики распространяет свое действие на процедуры, осуществляемые Конституционным советом; Аппарат Государственного Совета-Хасэ Республики обеспечивает деятельность Конституционного совета Республики; заключения Конституционного совета носят рекомендательный характер и др. [Хабибуллина, 2023, с. 145].

Обратившись в сравнительно-правовом плане статуса судебных и квазисудебных нормоконтрольных органов к истории, констатируем, что, как и в 90-х гг., процесс законодательного реформирования и практического формирования конституционных

¹ Официальный сайт Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея. URL: <https://gshra.ru/press-tsentr/news/sostoyalos-zasedanie-konstitutsionno-soveta-respubliki-adygeya.html> (дата обращения 03.03.2024).



(уставных) советов сегодня идет не равномерно. Только Республики Адыгея¹, Башкортостан², Саха (Якутия)³, Татарстан⁴ оперативно провели соответствующее реформирование, приняли специализированные законы о конституционных (уставных) советах и соответствующие регламенты⁵. Обращение к практике показывает, что только в нескольких субъектах Федерации утвержден состав данных органов и они приступили к исполнению возложенных на них полномочий. Так, 13 июля 2023 г. Государственным Советом Республики Татарстан был утвержден состав собственного Конституционного совета, во главе которого встал бывший председатель Верховного Суда Республики Татарстан И.И. Гилязов⁶.

В поисках оптимального правового регулирования полномочий конституционных советов республик в составе Российской Федерации

Сопоставление норм регионального законодательства о конституционных советах показывает, что в настоящее время регламентация отдельных элементов их статуса разнится, включая установление особых правил относительно численности и состава, требований к членам совета, а также полномочий конституционных советов.

Даже при беглом ознакомлении с законодательными формулировками мы можем провести определенные параллели с полномочиями судебных органов конституционного (уставного) нормоконтроля.

Констатируем несколько фактов:

1) у конституционных советов есть как общие для всех, так и специальные полномочия, возложенные лишь на некоторых их них (примером последнего является Конституционный совет Республики Башкортостан, среди полномочий которого названа пропаганда конституционных ценностей среди населения);

2) самая лаконичная регламентация полномочий Конституционного совета предусмотрена в Республике Адыгея, где совет вправе рассматривать проекты конституционных законов Республики, которые поступили в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея. Однако справедливости ради заметим, что сделана отсылка к Регламенту Конституционного совета Республики Адыгея;

3) более детально полномочия регламентированы законодательством Республики Башкортостан, Конституционный совет которого правомочен:

– давать заключение о соответствии Конституции Республики Башкортостан направленным Президиумом Государственного Собрания проектам законов Республики Башкортостан, внесенным в Государственное Собрание, проектам нормативных правовых актов Государственного Собрания. Так, 27 сентября 2023 г. Конституционный совет

¹ Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» // Портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012?rangeSize=1> (дата обращения 06.03.2024).

² Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Газета *Республика Башкортостан*. 2022. № 136.

³ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-З «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» // Портал правовой информации. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574747374> (дата обращения 06.03.2024).

⁴ Закон Республики Татарстан от 08.06.2023 № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан» // Портал правовой информации Республики Татарстан. URL: https://rais.tatarstan.ru/file/laws/laws/laws_443161.pdf (дата обращения 06.03.2024).

⁵ Решение Конституционного совета Республики Башкортостан от 15.03.2023 № 1-Р «Об утверждении Регламента Конституционного совета Республики Башкортостан» // Официальный сайт Конституционного совета Республики Башкортостан. URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/482658/> (дата обращения 06.03.2024).

⁶ ТАСС: Госсовет Татарстана утвердил состав Конституционного совета республики. URL: <https://tass.ru/politika/18265249> (дата обращения 06.03.2024).



Республики Башкортостан вынес заключение по обращению Президиума Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан № 6/44 о проверке конституционности статьи 9 «Внесение изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан» проекта Закона Республики Башкортостан № 6-1004/з «О ежегодном пособии семьям, имеющим детей школьного возраста, в Республике Башкортостан и внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан». Исследуемые законоположения были признаны соответствующими республиканской Конституции, поскольку по своему смыслу не создают препятствий для осуществления необходимости вводить, отменять или изменять льготы по различным видам налогов.

Регламентом Конституционного совета Республики Башкортостан в разделе VII предусмотрены особенности порядка рассмотрения отдельных категорий обращений по реализации нормоконтрольных полномочий Конституционного совета. В частности, относительно обращений Главы Республики Башкортостан установлено, что заседание по рассмотрению такого обращения может быть назначено в любой день до истечения пяти дней со дня поступления обращения, а выносимое Конституционным советом заключение принимается в день проведения заседания и направляется Главе Республики Башкортостан, как правило, в день его принятия, но в любом случае не позднее пяти дней со дня поступления обращения Главы Республики Башкортостан;

– по запросу Государственного Собрания готовить проект толкования Конституции Республики Башкортостан;

– давать заключение о соответствии Конституции Республики Башкортостан нормативного правового акта Республики Башкортостан, муниципального нормативного правового акта по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан;

– реализовывать право законодательной инициативы;

– осуществлять пропаганду конституционных ценностей среди населения и др.;

4) еще более широкий объем полномочий зафиксирован в законодательстве Республик Саха (Якутия) и Татарстан. Как следует из содержания ст. 3 специализированного закона «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)», совет правомочен осуществлять несколько видов предварительного нормоконтроля, причем как обязательного, так и факультативного характера. В первом случае предмет проверки на соответствие Конституции Республики составляют конституционные поправки и проекты республиканских законов, которые направлены на регламентацию основ конституционного строя или национально-государственного статуса Республики Саха (Якутия). Во втором случае оценке конституционности подлежат иные законы Республики до их подписания главой Республики, то есть имеет место предварительный (превентивный) конституционный нормоконтроль. Объектами последующего (репрессивного) нормоконтроля выступают все нормативные правовые акты Республики (например, изданные Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики, Главой Республики, Правительством Республики, иными республиканскими исполнительными органами государственной власти) и муниципальные нормативные акты.

Очень схожее регулирование нормоконтрольной функции находим в законодательстве Республики Татарстан, Конституционный совет которой вправе осуществлять предварительный обязательный нормоконтроль конституционных поправок, последующий факультативный нормоконтроль законов и иных нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти и нормативных правовых актов муниципального уровня. Более того, предмет рассмотрения в Конституционном совете Республики Татарстан также составляют проекты договоров Республики Татарстан.

Юридическая сила решений конституционных советов республик в составе Российской Федерации

Принципиальным отличительным признаком статуса судебных и квазисудебных органов конституционного (уставного) нормоконтроля является юридическая сила принимаемых решений. В большинстве своем региональный законодатель установил, что заключения Конституционных советов носят не обязательный, а рекомендательный характер. Согласимся с верной констатацией А.Т. Карасева, А.В. Савоськина, В.А. Мещерягиной, что такой подход регионального законодателя во многом объясняется правовой неопределенностью федерального законодательства в части регулирования полномочий конституционных (уставных) советов, но не оправдывает его [Карасев и др., 2023, с. 63]. Исключение в данном случае составляют положения Закона Республики Татарстан «О Конституционном совете Республики Татарстан», предусматривающие в ч. 7 ст. 11 норму императивного характера, возлагающую на орган (должностное лицо) обязательность рассмотрения заключения Конституционного совета, если нормативный правовой акт этого органа Республики Татарстан, органа местного самоуправления Республики или его отдельные положения признаны противоречащими республиканской Конституции либо из него вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании. При этом законодательно зафиксирован срок обязательного рассмотрения подобного заключения Конституционного совета Республики Татарстан – не позднее трех месяцев с момента его опубликования.

Заключение

Сегодня мы имеем дело не только с законодательным реформированием в области конституционного (уставного) нормоконтроля, но и с реальным практическим воплощением проведенных законодательных корректировок. Процесс создания конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации идет весьма неспешно, что обусловлено причинами различного характера.

Специфика правового статуса конституционных (уставных) советов очевидна и обусловлена тем, что в своем большинстве они не занимают автономного положения в системе региональных органов власти, а действуют при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

При имеющемся сходстве нормоконтрольных полномочий судебных и квазисудебных органов имеется определенная специфика, которая зависит от конкретного вида субъекта Федерации. Сопоставление норм регионального законодательства показывает, что объем полномочий конституционных советов республик различается. Однако давать серьезную оценку сегодняшней правоприменительной практике в исследуемой сфере пока еще рано. Для этого требуется больше времени функционирования новых структур, да и создание их в большем количестве субъектов Российской Федерации.

Список литературы

- Брежнев О.В. 2023. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан). *Актуальные проблемы российского права*, 4: 21-30. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030.
- Галяева И.С. 2023. Предварительный конституционный надзор за региональным законодательством как полномочие конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации: причины появления и проблемы регулирования. *Конституционное и муниципальное право*, 8: 40-48. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-8-40-48.
- Карасев А.Т., Савоськин А.В., Мещерягина В.А. 2023. Конституционные советы Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия): кто в лес, кто по дрова? *Российское право: образование, практика, наука*, 2: 58-67. DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_58.



- Клеандров М.И. 2023. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ или конституционные (уставные) советы: следовало ли упразднить эти суды? *Российский судья*, 10: 40-45. DOI: 10.18572/1812-3791-2023-10-40-45.
- Митусова И.А. 2023. Конституционный контроль, в том числе региональный, на современном этапе в Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*, 3: 32-35. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-3-32-35.
- Муратшин Ф.Р. 2022. Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации: быть или не быть? *Правовое государство: теория и практика*, 3(65): 93-105. DOI 10.33184/pravgos-2021.3.8.
- Сафина С.Б. 2023. Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению. *Конституционное и муниципальное право*, 5: 41-45. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-5-41-45.
- Смирнов А.В., Яичникова Ю.С. 2021. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: некоторые размышления. *Государственная власть и местное самоуправление*, 6: 9-12. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-6-9-12.
- Хабибуллина Г.Р. 2023. К вопросу о принципах деятельности и природе Конституционного совета субъекта Российской Федерации (на примере Республики Адыгея). *Образование и право*, 7: 143-146. DOI: 10.24412/2076-1503-2023-7-143-146.

References

- Brezhnev O.V. 2023. Problems of Organization and Competence of Constitutional (Statutory) Councils of Constituent Entities of the Russian Federation (Case Studies of the Republics of Adygea, Sakha (Yakutia), Bashkortostan). *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, 4: 21-30. (In Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030.
- Galjaeva I.S. 2023. Predvaritel'nyj konstitucionnyj nadzor za regional'nym zakonodatel'stvom kak polnomochie konstitucionnyh (ustavnyh) sovetov sub#ektov Rossijskoj Federacii: prichiny pojavlenija i problemy regulirovanija [Preliminary constitutional supervision of regional legislation as the authority of the constitutional (statutory) councils of the subjects of the Russian Federation: the reasons for the emergence and problems of regulation]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 8: 40-48. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2023-8-40-48.
- Karasev A.T., Savos'kin A.V., Meshherjagina V.A. 2023. The Constitutional Councils of the Republics of Adygea, Bashkortostan, Tatarstan and Sakha (Yakutia): Dutch Concert?. *Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2: 58-67. (In Russian). DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_58.
- Kleandrov M.I. 2023. Konstitucionnye (ustavnye) sudy subektov RF ili konstitucionnye (ustavnye) sovery: sledovalo li uprazdnjat' jeti sudy? [Constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation or constitutional (statutory) councils: should these courts be abolished?]. *Rossijskij sud'ja*, 10: 40-45. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3791-2023-10-40-45.
- Mitusova I.A. 2023. Konstitucionnyj kontrol', v tom chisle regional'nyj, na sovremennom jetape v Rossijskoj Federacii [Constitutional control, including regional control, at the present stage in the Russian Federation]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 3: 32-35. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2023-3-32-35.
- Muratshin F.R. 2022. Constitutional (Statutory) Councils Attached To The Parliaments In The Constituent Entities Of The Russian Federation: To Be Or Not To Be? *Pravovoe gosudarstvo: teorija i praktika*, 3 (65): 93-105. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2021.3.8.
- Safina S.B. 2023. Konstitucionnye (ustavnye) sovery v subektah Rossijskoj Federacii: podhody k opredeleniju [Constitutional (statutory) councils in the subjects of the Russian Federation: approaches to the definition]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 5: 41-45. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-3767-2023-5-41-45.
- Smirnov A.V., Jaichnikova Ju.S. 2021. Constitutional (Statutory) Councils Under Legislative Authorities Of The Constituent Entities Of The Russian Federation: Some Reflections. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 6: 9-12. (In Russian). DOI: 10.18572/1813-1247-2021-6-9-12.



Habibullina G.R. 2023. To The Question Of The Principles Of Activity And The Nature Of The Constitutional Council Of The Subject Of The Russian Federation (On The Example Of The Republic Of Adygea). *Obrazovanie i pravo*, 7: 143-146. (In Russian). DOI: 10.24412/2076-1503-2023-7-143-146.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest has been reported.

Поступила в редакцию 17.11.2023

Received November 17, 2023

Поступила после рецензирования 25.12.2023

Revised December 25, 2023

Принята к публикации 16.01.2024

Accepted January 16, 2024

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Новопавловская Елена Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, финансового и гражданского права, Самарский филиал Московского городского педагогического университета, г. Самара, Россия.

Elena E. Novopavlovskaya, candidate of law, associate professor, associate professor of the department of constitutional, financial and civil law, Samara branch of the Moscow City Pedagogical University, Samara, Russia.