

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации

Целью работы является исследование проблем регионального конституционного (уставного) контроля. Отмечается необходимость организации региональных конституционных (уставных) органов, наделенных полномочиями по официальному и казуальному толкованию конституционных и уставных норм. Предложены некоторые меры по совершенствованию законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующего правовой статус органов конституционного (уставного) контроля.

Ключевые слова: региональный конституционный (уставной) контроль, региональные конституционные (уставные) органы, законодательство субъектов Российской Федерации, формы судебного конституционного контроля, конституционно-контрольная деятельность.



К.Ю. Гоглева

Адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации

Различные по содержанию публично-правовые противоречия, являющиеся основным объектом конституционного судопроизводства, требуют специальных средств разрешения, что обуславливает вариативность *форм* судебного конституционного контроля, существующих в современных мировых правовых системах. При этом «набор» вышеупомянутых *форм* в каждом конкретном государстве различен и напрямую связан с особенностями реализуемой *модели* конституционно-контрольной деятельности¹.

Методологически важным представляется отметить, что некоторые исследователи (например, Н.В. Витрук², И.Ю. Остапович³, С.Э. Несмеянова⁴ и др.) в своих работах используют термин *виды*, описывая схожие основания классификации конституционно-контрольной деятельности. Однако мы солидарны с позицией С.Б. Мирзоева⁵, А.А. Клишаса⁶, а также самого Конституционного Суда Российской Федерации⁷, которые используют термин *формы* для

обозначения внешнего проявления содержательного компонента той или иной *модели* конституционно-контрольной деятельности, примененной в государстве, и считаем верным использовать именно его в рассуждениях о природе отечественного регионального конституционного (уставного) контроля.

Анализ материальных и процессуальных основ конституционно-контрольной деятельности в Российской Федерации позволяет квалифицировать учет традиций европейской модели⁸, но с некоторыми специфическими особенностями, детерминирующими ее роль в качестве гаранта разделения властей как по вертикали, так и по горизонтали. При этом форма территориального устройства нашего государства предопределяет выделение в структуре государственной специализированной конституционно-контрольной деятельности, помимо федерального специализированного конституционного контроля, контроля регионального, – в зависимости от территории, на которую распространяется юрисдикция полномочных органов.

Следует отметить, что данная *форма* свойственна лишь странам федеративного устройства, предполагающего территориальное деление государства на части (субъекты), обладающие юридически определенной некоторой политической самостоятельностью, и, как следствие, не слишком распространена в мире. Из наиболее ярких и эффективных примеров, пожалуй, можно упомянуть правовую систему Федеративной Республики Германия⁹, в которой, наряду с существованием федерального Конституционного суда ФРГ, предусмотрено функционирование конституционных судов земель (например, в Баварии, Берлине, Гессене и Сааре)¹⁰.

До 1 января 2023 года на территории Российской Федерации предусматривалась воз-

возможность организации и функционирования региональных конституционных (уставных) судов, которые, в соответствии с правовыми позициями, сформулированными Конституционным Судом России, не должны были рассматриваться в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в судебную систему Российской Федерации¹¹. Несмотря на это, некоторые исследователи называли данные суды «единственным судебным органом государственной власти субъекта Российской Федерации»¹² и отмечали, что «непризнание судебной системы субъектов федерации идет вразрез с конституционным принципом разделения властей»¹³. При этом диспозитивность ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»¹⁴, закрепившая возможность, а не обязанность образования субъектами Российской Федерации собственных конституционных (уставных) судов, по их мнению, привела к отсутствию повсеместного распространения на региональном уровне органов судебного конституционного (уставного) контроля, что не позволило полноценно реализовать конституционные принципы федерализма и разделения властей¹⁵. На наш взгляд, данная точка зрения весьма полемична и «об истинных федеративных началах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации можно всерьез рассуждать лишь тогда, когда они обладают достаточной степенью самостоятельности в определении наиболее приемлемых для себя контуров (параметров) формирования своего государственного облика»¹⁶, что и предусмотрено делегированием федеральным законодателем полномочий по решению вопросов собственного государственно-правового развития в сфере конституционного (уставного) контроля.

В настоящее время региональные органы конституционной юстиции прекратили функционирование на территории Российской Федерации¹⁷, при этом их функции частично переданы Конституционному Суду Российской Федерации, а частично – вновь создаваемым Конституционным (Уставным) советам при законодательных собраниях субъектов федерации¹⁸. Вследствие короткого срока, прошедшего с момента принятия решения о создании Конституционных (Уставных) советов при законодательных собраниях субъектов федерации, а также крайне ограниченного их числа¹⁹, до конца не ясна эффективность решения о трансформации отечественной модели специализи-

рованной конституционно-контрольной деятельности. Тем не менее уже сейчас можно отметить, что организация региональных конституционных (уставных) органов, наделенных полномочиями по официальному и казуальному толкованию конституционных и уставных норм, выявлению конституционно-правового (уставно-правового) смысла оспариваемых норм, представляется особо необходимой, так как иначе огромный массив регионального законодательства (отнесенный к исключительному ведению субъектов) останется вне проверки на соответствие Конституциям (Устам) соответствующих субъектов Федерации, а также Конституции Российской Федерации, что, безусловно, скажется на уровне их качества и, как следствие, негативным образом отразится на эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации, в которых учреждены Конституционные советы, показал, что наблюдается очевидная схожесть вновь создаваемых региональных органов конституционного (уставного) контроля по своим полномочиям со статусом «квазисудебных» органов, созданных в ряде зарубежных государств (например, Конституционным советом Франции), а также с Комитетом конституционного надзора СССР²⁰, функционировавшим в отечественной правовой системе в 1988–1990 гг.²¹. «Общность» природы данных правовых институтов позволяет отметить, что на современном этапе развития Российской Федерации наблюдается симбиоз *контрольной* и *надзорной функций* в деятельности региональных органов конституционного (уставного) контроля. Причем с преобладанием в содержании их компетенции *конституционно-надзорных функций*, носящих консультативно-наблюдательный характер.

Так, в частности, ч. 8 ст. 8 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 года № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» предусматривает рекомендательный характер предписания о внесении изменений в законы Республики Саха (Якутия), иные нормативные правовые акты Конституционного совета, в случае установления их несоответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия). В то время как утративший силу с 08 июня 2021 года Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном су-

допроизводстве»²² в ст. 91, 92 предусматривал их окончательность, общеобязательность и непосредственное действие. Данный аспект позволяет говорить об изменении самой сущности регионального конституционного (уставного) контроля, выраженной в смене императивной направленности его решений на диспозитивную, что, безусловно, имеет как положительные (подобный механизм исполнения решений предусматривает «диалог» и взаимодействие ветвей власти), так и отрицательные стороны (в значительной степени «ослабляет» институт регионального конституционного (уставного) контроля как независимого «арбитра» в спорах между ветвями власти), которые сегодня, увы, имеют характер лишь теоретических научных умозаключений, так как не могут быть подкреплены достаточной эмпирической базой.

Тем не менее следует отметить, что при сохранении указанной тенденции развития отечественной правовой системы в области регионального конституционного (уставного) контроля отечественные органы «квазисудебного» конституционного контроля субъектов Российской Федерации будут полномочны осуществлять особый вид деятельности – *контроль и надзор* за выполнением регионального законодательства и соответствием его Конституциям (Уставам) субъектов федерации, обеспечивая тем самым баланс ветвей власти на региональном уровне, основанный на принципе сдержек и противовесов. Поэтому считаем целесообразным нормативно закрепить в законодательстве субъектов Российской Федерации, регламентирующем правовой статус органов конституционного (уставного) контроля, указанную формулировку, содержащую перечисление этих двух функций через союз «и», дифференцируя их и исключая «подмену» используемых понятий в нормативной и научной литературе.

Библиографический список

1. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
2. Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8029.
3. Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-ХI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.
4. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 16-з № 363-II «О Конститу-

ционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.06.2023).

6. Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2022. № 36. Ст. 2193.

7. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 06.03.2003 № 103-О «По запросу Государственного Собрания Республики Башкортостан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

8. Астафичев П.А. Проблемы организации конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации [Текст] / П.А. Астафичев // Конституция. Конституционализм. Конституционный Суд: Монография / Под ред. А.А. Ливеровского, А.И. Овчинникова. М.: Проспект, 2021. С. 51–67.

9. Безруков А.В., Пунтус С.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в механизме разделения властей [Текст] / А.В. Безруков, С.А. Пунтус // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 84–89.

10. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс [Текст]: Монография / Н.В. Витрук. М.: Юридическое издательство «Норма», 2012. 592 с.

11. Гоглева К.Ю. Историко-правовые основания возникновения и развития института судебного конституционного контроля [Текст] / К.Ю. Гоглева // Преemptивность и новации в юридической науке: Материалы Всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей (Омск, 24 мая 2022 г.) / Пред. редкол. И.В. Сидорова. Омск: Омская академия МВД России, 2022. Вып. 18. С. 21–23.

12. Гоглева К.Ю. Судебный конституционный контроль как гарантия разделения властей в Российской Федерации [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2 / К.Ю. Гоглева. Санкт-Петербург, 2023. 235 с.

13. Гриценко Е.В. Пределы компетенции конституционных судов субъектов Федерации: сравнительный анализ российской и германской моделей региональной конституционной юстиции [Текст] / Е.В. Гриценко // Модели конституционной юстиции в современном мире: Материалы научной конференции / Сост. Н.А. Шевелёва, Е.В. Гриценко, С.А. Белов. СПб.: Изд. дом Санкт-Петербургского университета, 2007. С. 39–66.

14. Двойменный И.А. Региональная конституционная юстиция: состояние и перспективы [Текст] / И.А. Двойменный // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 1 (52). С. 188–194.

15. Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) [Текст] / В.В. Игнатенко, А.А. Петров, С.В. Праскова // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 20–28.

16. Клишас А.А. О роли Конституционного Суда России в контексте его новых полномочий по предварительному конституционному контролю [Текст] / А.А. Клишас // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 5. С. 10–22.

17. Князев С.Д. Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра [Текст] / С.Д. Князев // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 2. С. 33–38.

18. Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов [Текст] / В.А. Кряжков // Государство и право. 2021. № 9. С. 65–74.

19. Куликов А.В. Фемида слепа, но Уставный суд зорко следит за соблюдением закона... [Текст] / А.В. Куликов // История. Политика. Право. 2012. № 1. С. 90–92.

20. Мирзоев С.Б. Конституционный контроль: некоторые современные модели [Текст] / С.Б. Мирзоев // Правовое поле современной экономики. 2012. № 7. С. 22–29.

21. Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации [Текст]: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / С.Э. Несмеянова. Екатеринбург, 2004. 50 с.

22. Остапович И.Ю. Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения [Текст]: Учеб. пособие / И.Ю. Остапович. М.: ИНФРА-М, 2015. 230 с.

23. Саликов М.С. Региональные конституционные (уставные) суды: место в судебной системе России [Текст] / М.С. Саликов // Российское право: образование, практика, наука. 2013. № 2-3 (80-81). С. 18–22.

¹ Подробнее о современных моделях конституционного контроля см.: Гоглева К.Ю. Судебный конституционный контроль как гарантия разделения властей в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2023. С. 96–119.

² Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М.: Юридическое издательство «Норма», 2012. С. 27–28.

³ Остапович И.Ю. Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 31.

⁴ Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 39.

⁵ Мирзоев С.Б. О формах конституционного контроля: некоторые размышления // Правовое поле современной экономики. 2012. № 9. С. 30–36.

⁶ Клишас А.А. О роли Конституционного Суда России в контексте его новых полномочий по предварительному конституционному контролю // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 5. С. 12.

⁷ Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19.10.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 26.06.2023).

⁸ Гоглева К.Ю. Историко-правовые основания возникновения и развития института судебного конституционного контроля // Преемственность и новации в юридической науке: Материалы Всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей (Омск, 24 мая 2022 г.) / Пред. редкол. И.В. Сидорова. Омск: Омская академия МВД России, 2022. Вып. 18. С. 23.

⁹ Которая и стала в 1991 году прообразом создания в нашем государстве Конституционного Суда.

¹⁰ Гриценко Е.В. Пределы компетенции конституционных судов субъектов Федерации: сравнительный анализ российской и германской моделей региональной конституционной юстиции // Модели конституционной юстиции в современном мире. СПб., 2007. С. 39–66.

¹¹ П. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 06.03.2003 № 103-О «По запросу Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

¹² Безруков А.В., Пунтус С.А. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в механизме разделения властей // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 85.

¹³ Саликов М.С. Региональные конституционные (уставные) суды: место в судебной системе России // Российское право: образование, практика, наука. 2013. № 2–3 (80–81). С. 18–22.

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁵ Куликов А.В. Фемида слепа, но Уставный суд зорко следит за соблюдением закона... // История. Политика. Право. 2012. № 1. С. 92; Игнатенко В.В., Петров А.А., Праскова С.В. Учреждение конституционного

(уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 21–22.

¹⁶ Князев С.Д. Конституционный (уставный) контроль в субъектах Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 2. С. 35.

¹⁷ Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 1). Ст. 8029.

¹⁸ Астафичев П.А. Проблемы организации конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации // Конституция. Конституционализм. Конституционный Суд / Под ред. А.А. Ливеровского, А.И. Овчинникова. М.: Проспект, 2021. С. 66–67; Кряжков В.А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 65–74; Двойменный И.А. Региональная конституционная юстиция: состояние и перспективы // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 1 (52). С. 191.

¹⁹ В настоящее время Конституционные советы созданы и функционируют на территории лишь 3 субъектов федерации: Республики Адыгея, Республики Башкортостан и Республики Саха (Якутия). В скором времени аналогичный орган может появиться и при Парламенте Республики Татарстан. В то время как региональных Конституционных (Уставных) судов было значительно больше, а именно 16.

²⁰ Данный вывод относительно «схожести» полномочий конституционных (уставных) советов субъектов федерации со статусом Комитета конституционного надзора СССР произведен на основании анализа Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.06.2023); а также Закона Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2022. № 36. Ст. 2193.

²¹ Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

²² Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

TOPICAL ISSUES OF REGIONAL CONSTITUTIONAL (STATUTORY) CONTROL

K.Y. Gogleva

Graduate student of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

The purpose of the work is to study the problems of regional constitutional (statutory) control. It is noted that it is necessary to organize regional constitutional (statutory) bodies with powers for the official and casual interpretation of constitutional and statutory norms. Some measures are proposed to improve the legislation of the subjects of the Russian Federation regulating the legal status of constitutional (statutory) control bodies.

Keywords: regional constitutional (statutory) control, regional constitutional (statutory) bodies, legislation of the subjects of the Russian Federation, forms of judicial constitutional control, constitutional control activities.