

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030

О. В. Брежнев*

Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан)

Аннотация. Упразднение конституционных (уставных) судов повлекло за собой появление в субъектах РФ новых органов конституционного контроля (надзора) — конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных органах субъектов РФ. Но при этом федеральное законодательство лишь допускает возможность образования этих органов, никак не конкретизируя их статус. В статье проводится сравнительно-правовой анализ законодательства о конституционных советах трех субъектов РФ — республик Адыгея, Саха (Якутия) и Башкортостан, в которых данные органы уже сформированы. Показаны основные модели правового статуса конституционного совета, использованные законодателем этих субъектов РФ: как экспертно-консультативного органа (Адыгея); как института, преимущественно обеспечивающего законодательную деятельность в субъекте РФ, но наделенного полномочием и в сфере последующего нормоконтроля, реализуемым в связи с жалобами граждан (Башкортостан); как органа, осуществляющего и предварительный, и последующий нормоконтроль в связи с обращениями государственных органов и должностных лиц (Саха (Якутия)). Раскрыты основные проблемы соответствующего законодательного регулирования и его реализации. Сделан вывод о том, что преимущественно рекомендательный характер полномочий конституционных (уставных) советов, отсутствие в федеральном законодательстве норм, обеспечивающих реализацию их решений, существенно снижают эффективность деятельности этих органов в сфере правовой охраны конституций (уставов) субъектов РФ.

Ключевые слова: конституционный совет; орган; конституция; регламентация; устав; организация; компетенция; норма; правовой акт; решение; проверка.

Для цитирования: Брежнев О. В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 4. — С. 21–30. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030.

Благодарности. НИР в рамках государственного задания на 2023 г. «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (№ 0851-20200033).

© Брежнев О. В., 2023

* Брежнев Олег Викторович, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета
ул. 50 лет Октября, д. 94, г. Курск, Россия, 305040
obrezhnev@yandex.ru

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)

Oleg V. Brezhnev, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Financial Law, Constitutional, Civil and Administrative Proceedings, Southwestern State University
ul. 50 let Oktyabrya, d. 94, Kursk, Russia, 305040
obrezhnev@yandex.ru

Abstract. The abolition of constitutional (statutory) courts led to the emergence of new bodies of constitutional control (supervision) in the constituent entities of the Russian Federation — constitutional (statutory) councils operating under the legislative bodies of constituent entities of the Russian Federation. But at the same time, federal legislation only allows for the possibility of the formation of these bodies, without specifying their status in any way. The paper provides a comparative legal analysis of the legislation regulating functioning of constitutional councils of three constituent entities of the Russian Federation, namely, the Republics of Adygea, Sakha (Yakutia) and Bashkortostan where these bodies have already been formed. The main models of the legal status of the constitutional council used by the legislator of the constituent entities under consideration are as follows: they act as an expert advisory body (Adygea), as an institution primarily providing legislative activity in the constituent entity of the Russian Federation, but also empowered in the field of subsequent regulatory control, implemented in connection with citizens' complaints (Bashkortostan), and as a body carrying out both preliminary and subsequent regulatory control in connection with the appeals of state bodies and officials (Sakha (Yakutia)). The author explains the main problems of the relevant legislative regulation and its implementation. It is concluded that the predominantly advisory nature of the powers of constitutional (statutory) councils, the absence in federal legislation of norms ensuring implementation of their decisions, significantly reduce the effectiveness of these bodies in the field of legal protection of constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: constitutional council; body; constitution; regulation; charter; organization; competence; norm; legal act; decision; verification.

Cite as: Brezhnev OV. Problemy organizatsii i kompetentsii konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov subektov Rossiyskoy Federatsii (na primere respublik Adygeya, Sakha (Yakutiya), Bashkortostan) [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*. 2023;18(4):21-30. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030. (In Russ., abstract in Eng.).

Acknowledgements. The study was carried out within the framework of the state task for the year 2023 «Transformation of Private and Public Law in the Conditions of Evolving Personality, Society and the State» (№ 0851-20200033).

Одной из новелл Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ является редакция ч. 3 ст. 118 Конституции РФ, которая содержит исчерпывающий перечень органов, образующих судебную систему РФ. К ним относятся:

Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи субъектов РФ.

Данная конституционная норма, соответствие которой основам конституционного строя РФ было подтверждено Конституционным Судом РФ в заключении от 16.03.2020 № 1-3², предопределила принятие федераль-

¹ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

ным законодателем решения об упразднении конституционных (уставных) судов субъектов РФ с 1 января 2023 г. (ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»³). На момент принятия данного решения конституционные (уставные) суды были созданы и функционировали в 15 субъектах РФ: 12 республиках в составе РФ, 2 областях и 1 городе федерального значения.

Причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ по-разному определялись в научной литературе⁴. Но нужно отметить, что подобное решение в целом ограничивает возможности субъектов РФ в сфере правовой охраны своих конституций (уставов), ослабляет институт конституционного правосудия в целом и не способствует эффективной защите прав и свобод граждан.

В то же время упразднение конституционных (уставных) судов отнюдь не означает, что субъекты РФ лишены права создавать иные органы, на которые возлагались бы полномочия по осуществлению конституционного контроля (надзора)⁵. Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ (ч. 7 ст. 5) содержит положение о том, что субъекты РФ вправе принимать решения о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных органах государственной власти субъектов РФ. Анализ этой нормы позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, речь идет о рекомендации самого общего характера. Субъекты РФ, исходя из конституционного принципа самостоятельности в организации своей системы органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), вправе учредить данный орган либо отказаться от такого решения.

Во-вторых, субъекты РФ обладают достаточно высокой свободой усмотрения в определении правового статуса данного органа, включая регламентацию вопросов его организации и компетенции. Они вправе придать ему статус органа конституционного надзора, предусмотрев лишь обязательность рассмотрения его решений органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и органами местного самоуправления, принявшими нормативные акты, признанные не соответствующими конституции (уставу), и (или) установить рекомендательность этих решений для данных органов.

Не исключена возможность придания конституционным (уставным) советам статуса органов конституционного контроля, если в законодательстве субъекта РФ будет закреплено положение о том, что признание таким органом нормативного положения не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ влечет за собой утрату оспариваемой нормой юридической силы⁶. Однако в данном случае нужно учесть очень важное обстоятельство, а именно: упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ повлекло за собой «переход» полномочий по проверке соответствия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ их конституциям (уставам) к судам общей юрисдикции, которые осуществляют эти полномочия в порядке административного судопроизводства (гл. 21 КАС РФ). Помимо этого, законы и иные нормативные акты субъектов РФ, кроме изданных по вопросам, относящимся к ведению субъектов РФ, могут в дальнейшем стать предметом проверки со стороны Конституционного Суда РФ (п. «б» ч. 2 и ч. 4 ст. 125 Конституции РФ), который окончательно определяет юридическую судьбу соответствующих норм. Конституционный Суд РФ вправе по запросу Президента РФ проверять конституционность и

³ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 1). Ст. 8029.

⁴ См.: Митусова И. А. Причины упразднения института конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 58–60.

⁵ См.: Курятников В. В. Правовая охрана основного закона субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 47–52.

⁶ См.: Мионов Д. Н. Конституционный совет при парламенте субъекта РФ (к вопросу об интеллектуальной модели) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 71–75.

законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ), т.е. осуществляет в отношении этих актов и предварительный нормоконтроль⁷.

Исходя из этого, наделение конституционных (уставных) советов правом лишения юридической силы региональных и муниципальных нормативных правовых актов не означает изъятия у федеральных судов полномочий, связанных с проверкой этих актов. А значит, в частности, не исключена возможность оспаривания в той или иной форме соответствующих решений конституционных (уставных) советов в судах общей юрисдикции (в этом состоит принципиальное отличие их решений от актов конституционных (уставных) судов, которые, как известно, в соответствии с федеральным законодательством, не могли быть пересмотрены иными судами). В таком случае, по-видимому, было бы обоснованным предусмотреть и определенный механизм пересмотра конституционными (уставными) советами своих решений в связи с вступлением в силу актов судебных органов, касающихся того же предмета.

В-третьих, федеральный законодатель установил возможность создания конституционного (уставного) совета «при» законодательном органе субъекта РФ. Это само по себе не исключает различные по характеру взаимоотношения этих органов, но в то же время свидетельствует об особой роли законодательного органа в решении вопросов формирования и организации деятельности конституционного (уставного) совета, «нацеливает» последнего на проверку в первую очередь тех актов, которые принимаются законодательным органом, на выполнение отдельных функций обеспечительного характера по отношению к региональному законотворчеству.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что субъекты РФ вправе использовать различные модели правового статуса конституционных

(уставных) советов: от экспертно-консультативного органа до самостоятельного института, осуществляющего конституционный контроль⁸.

В этой связи интересен опыт трех республик в составе РФ, в которых не только законодательно установлен статус конституционного совета, но и фактически образованы соответствующие органы. К ним относятся республики Адыгея, Саха (Якутия) и Башкортостан.

В Республике Саха (Якутия) 26 мая 2021 г. были приняты конституционные законы: 2355-З № 621-VI, внесший поправки в Конституцию (Основной Закон) Республики, связанные с образованием Конституционного совета Республики Саха (Якутия) (далее — КС РС(Я)), и 2356-З № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» (далее — КЗ о КС РС(Я)), регламентировавший правовой статус этого органа.

В Республике Адыгея 28 апреля 2022 г. был принят Закон № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» (далее — ЗРА о КС РА); изменения в Конституцию Республики в связи с созданием этого органа не вносились.

В Республике Башкортостан 1 октября 2021 г. был принят Закон № 441-з, внесший изменения в Конституцию Республики, предусматривающие учреждение Конституционного совета Республики Башкортостан (далее — КС РБ), а 21 ноября 2022 г. — Закон № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» (далее — ЗРБ о КС РБ).

Правовой статус КС РС(Я) и КС РБ урегулирован конституциями этих республик, законами о статусе этих органов, а также принимаемыми ими регламентами, статус Конституционного совета Республики Адыгея (далее — КС РА) — законом об этом органе и Регламентом Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея. Отметим, что КЗ о КС РС(Я) (ч. 3 ст. 1) и ЗРБ о КС РБ (ч. 7 ст. 11) относят вопросы регулирования порядка деятельности соответствующих органов, а также их взаимодействия с другими

⁷ См.: Зикеев В. А. О региональных аспектах реформы конституционного нормоконтроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 4. С. 12–16.

⁸ См.: 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.

органами государственной власти к предмету регулирования регламента конституционного совета. Подобный подход не соответствует роли регламента как акта, регулирующего преимущественно вопросы внутренней организации деятельности соответствующего органа. Что же касается первичного процессуального регулирования порядка осуществления конституционными советами своих полномочий, то данные вопросы должны быть регламентированы на законодательном уровне. ЗРА о КС РА (ч. 3 ст. 1) содержит ссылку на регулирование порядка осуществления полномочий КС РА Регламентом Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, однако в этом нормативном акте соответствующие вопросы регламентированы крайне скупо (ст. 111).

Устанавливая статус КС РС(Я), Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) определяет его как «постоянно действующий государственный орган Республики Саха (Якутия)», осуществляющий «деятельность в целях соблюдения верховенства Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) в системе законодательства Республики Саха (Якутия), прямого действия Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) на территории Республики Саха (Якутия), укрепления конституционной законности, сохранения и развития конституционных ценностей правового демократического государства в Республике Саха (Якутия) как субъекте Российской Федерации» (ст. 67.1). Аналогичная норма воспроизводится и в КЗ о КС РС(Я) (ч. 1 ст. 1).

Определение статуса КС РБ сформулировано в ЗРБ о КС РБ (ч. 1 ст. 1) также через указание целей деятельности данного органа: ими являются «обеспечение высшей юридической силы Конституции Республики Башкортостан по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан, прямого действия Конституции Республики Башкортостан на территории Республики Башкортостан, укрепления конституционной законности в Республике Башкортостан».

ЗРА о КС РА (ч. 1 ст. 1) подходит к вопросу о целях деятельности КС РА более прагматично: этот орган создается «в целях выработки заключений по внесенным в Государственный

Совет — Хасэ Республики Адыгея проектам конституционных законов Республики Адыгея».

Недостатком всех этих определений является то, что законодатель субъекта РФ, по сути, уходит от конкретизации статуса конституционного совета как института конституционного контроля или конституционного надзора и не раскрывает, таким образом, сущность деятельности этого органа.

Касаясь вопросов **организации деятельности конституционных советов**, законы субъектов РФ используют различные подходы.

КС РС(Я) состоит из 9 конституционных советников Республики Саха (Якутия), включая председателя КС РС(Я), двух его заместителей и секретаря-советника, которые осуществляют полномочия на профессиональной постоянной основе, иных конституционных советников, осуществляющих деятельность на непостоянной основе (ч. 1 ст. 4 КЗ о КС РС(Я)). Конституционные советники назначаются Государственным Собранием (Ил Тумэн) по представлению Главы Республики Саха (Якутия) сроком на 10 лет с правом переназначения на новый срок. Конституционным советником может быть гражданин РФ, достигший возраста 40 лет, имеющий высшее юридическое образование, обладающий признанной высокой квалификацией в области права (имеющий ученую степень кандидата юридических наук или доктора юридических наук или почетное звание «Заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)» или «Заслуженный юрист Российской Федерации»), имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет, отвечающий иным установленным требованиям (ч. 6 ст. 5 КЗ о КС РС(Я)).

КС РБ создается в составе не менее 3 и не более 5 членов, включая председателя, заместителя председателя и секретаря КС РБ (точное количество членов устанавливается Государственным Собранием — Курултайем по представлению Главы Республики Башкортостан) (ч. 1 и 2 ст. 5 ЗРБ о КС РБ). Члены КС РБ назначаются законодательным органом по представлению высшего должностного лица республики сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность члена КС РБ более двух сроков подряд (ч. 1 и 3 ст. 7 ЗРБ о КС РБ). Все

члены КС РБ осуществляют свои полномочия на профессиональной постоянной основе (ч. 1 ст. 8 ЗРБ о КС РБ). Членом КС РБ может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет (для должности председателя КС РБ — 35 лет), имеющий не только высшее юридическое образование, но и ученую степень кандидата или доктора юридических наук, стаж работы по юридической профессии — не менее 5 лет (для должности председателя КС РБ — не менее 10 лет, для должности заместителя председателя КС РБ — не менее 7 лет), отвечающий иным установленным требованиям (ст. 6 ЗРБ о КС РБ).

КС РА состоит из 14 членов, включая председателя, заместителя председателя и секретаря КС РА. 7 членов назначаются на должность Государственным Советом — Хасэ Республики Адыгея по основании предложений не менее одной трети от общего числа депутатов и депутатских объединений (фракций); 7 членов назначаются на должность Главой Республики Адыгея (ч. 1–3 ст. 2 ЗРА о КС РА). КС РА формируется на срок полномочий депутатов Государственного Совета — Хасэ текущего созыва. Все члены КС РА осуществляют полномочия на безвозмездной основе (ч. 6 и 8 ст. 2 ЗРА о КС РА). Членом КС РА может быть гражданин РФ, без нормативно установленных возрастных ограничений, имеющий высшее образование (не обязательно юридическое), а также опыт работы в области государственного, муниципального управления, юриспруденции, экономики, финансов, в социальной сфере, обладающий знанием Конституции РФ, федерального законодательства, Конституции Республики Адыгея, законов и иных нормативных правовых актов Республики Адыгея (ч. 4 ст. 2 ЗРА о КС РА).

Таким образом, можно отметить следующие особенности организации деятельности конституционных советов:

1) в Республике Саха (Якутия) реализована идея смешанного порядка формирования этого органа — на профессиональной постоянной и непостоянной основе, в Башкортостане все члены этого органа осуществляют полномочия на постоянной основе, поэтому он представляет собой достаточно узкую по составу коллегию (3–5 членов), в отличие от Адыгеи, где все

14 членов осуществляют полномочия на непостоянной основе;

2) в Саха (Якутии) и Башкортостане формирование Конституционного совета предполагает участие в этом процессе законодательного органа, принимающего решение о назначении на должность члена Конституционного совета, и высшего должностного лица субъекта РФ, предлагающего кандидатуры в состав этого органа; в Адыгее реализована идея равного представительства в Конституционном совете от законодательной и исполнительной власти, каждая из которых самостоятельно формирует свою «квоту»;

3) требования к членам Конституционного совета в Саха (Якутии) и Башкортостане приближены к тем, которые предусмотрены для судей. Особый акцент сделан на наличии высшего юридического образования и высокой квалификации в области права. Таким образом, законодатель этих субъектов РФ ориентирует на то, что члены Конституционного совета должны обладать необходимыми знаниями и навыками для осуществления юрисдикционной деятельности. Напротив, в Адыгее, исходя из компетенции КС РА, его члены хотя и должны обладать правовыми знаниями, но осуществляют прежде всего экспертно-консультационную деятельность, что предполагает реализацию более широкого круга навыков и умений.

Во всех трех субъектах РФ конституционные советы созданы при соответствующих законодательных органах. Однако КЗ о КС РС(Я) (ч. 1 ст. 2) среди принципов деятельности КС РС(Я) предусматривает независимость, которая обеспечивается особой процедурой приведения конституционного советника Республики Саха (Якутия) к присяге, достаточно длительным сроком его полномочий — 10 лет, ограниченным перечнем оснований для досрочного прекращения его полномочий. В Башкортостане и Адыгее подобный принцип деятельности Конституционного совета не предусмотрен, хотя ЗРБ о КС РБ (ч. 2 ст. 10) также фиксирует особый порядок досрочного освобождения от должности члена КС РБ.

Анализ **компетенции конституционных советов** республик Адыгеи, Башкортостана и Саха (Якутии) позволяет отметить следующее.

Во-первых, существенную часть компетенции этих органов составляют полномочия, связанные с *предварительным нормоконтролем*. При их реализации в наибольшей мере проявляется роль конституционного совета как органа, обеспечивающего законодательную деятельность в соответствующем субъекте РФ. Осуществляя данное полномочие, конституционный совет вправе вносить предложения по совершенствованию рассматриваемого законопроекта.

КС РС(Я) осуществляет проверку соответствия Конституции (Основному Закону) Республики проектов конституционных законов и законов Республики Саха (Якутия), предметом регулирования которых являются основы конституционного строя, а также национально-государственный статус и административно-территориальное устройство Республики, направляемых Государственным Собранием (Ил Тумэн), а также принятых законов этого субъекта РФ до их подписания и обнародования Главой Республики в связи с его обращениями. В первом случае речь идет о нормоконтроле обязательного характера, во втором — факультативного (ч. 3 и 4 ст. 3 КЗ о КС РС(Я)).

КС РА осуществляет единственное полномочие: он рассматривает проекты конституционных законов Республики Адыгея, поступившие в законодательный орган Республики — Государственный Совет — Хасэ (ч. 3 ст. 1 ЗРА о КС РА). Отметим, что согласно ч. 3 ст. 70 Конституции Адыгеи конституционным законом принимаются поправки к Конституции Республики. В соответствии с п. 1.1 ст. 111 Регламента Государственного Совета — Хасэ поступивший в этот орган проект конституционного закона направляется Председателем Государственного Совета — Хасэ в КС РА для рассмотрения и дачи заключения. Соответствующее решение должно быть вынесено в течение 10 дней со дня поступления законопроекта (ч. 6 ст. 3 ЗРА о КС РА) и оглашается на заседании Государственного Совета — Хасэ, рассматривающего законопроект в первом чтении, председателем КС РА или его заместителем (ч. 3 ст. 111 Регламента Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея).

Отметим, что ЗРА о КС РА не урегулировал должным образом порядок реализации КС РА

данного полномочия: неясно даже, какие критерии используются при оценке этим органом проекта конституционного закона, в чем состоит процедура подобной оценки. ЗРА о КС РА (ст. 3) предусматривает лишь требования к кворуму на заседании и открытый порядок голосования за решение, не исключающий право члена КС РА на изложение особого мнения.

КС РБ рассматривает дела о соответствии Конституции Республики проектов законов, внесенных в Государственное Собрание — Курултай, проектов нормативных правовых актов Государственного Собрания — Курултая, направленных его Президиумом, а также принятых законов этого субъекта РФ до их подписания и обнародования Главой Республики в связи с его обращениями (п. 1 ч. 1 и ч. 2 ст. 4 ЗРБ о КС РБ).

Во-вторых, конституционные советы осуществляют отдельные полномочия, связанные с *последующим нормоконтролем*.

КС РС(Я) рассматривает дела о проверке соответствия Конституции (Основному Закону) Республики Саха (Якутия) конституционных законов и законов Республики, нормативных правовых актов Государственного Собрания (Ил Тумэн), Главы Республики, Правительства, иных органов исполнительной власти Республики, уставов и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в связи с обращениями Главы Республики, народного депутата Республики, Правительства Республики, прокурора Саха (Якутии), представительного органа муниципального образования, группы его депутатов в количестве не менее одной трети от установленного их числа, главы муниципального образования, а также четырех республиканских уполномоченных: по правам человека, по правам коренных малочисленных народов Севера, по защите прав предпринимателей, по правам ребенка (ч. 2 ст. 3 КЗ о КС РС(Я)).

КС РБ осуществляет последующий *конкретный* нормоконтроль: он проверяет соответствие Конституции Республики нормативного правового акта Республики Башкортостан, муниципального нормативного акта по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Таким образом, законодатель Башкортостана попытался восстановить институт

конституционной жалобы, свойственный компетенции органа конституционного правосудия⁹. Но при этом, во-первых, не определены условия допустимости подобной жалобы, а во-вторых, в законодательстве не содержится никаких гарантий того, что решение КС РБ, принятое в связи с жалобой гражданина, вообще будет учитываться правоприменительными органами, включая федеральные суды.

Отметим, что альтернативой институту конституционной жалобы может быть наделение конституционных (уставных) советов полномочиями по рассмотрению дел о соответствии конституции (уставу) нормативных правовых актов субъектов РФ по собственной инициативе как своеобразной формы реагирования этих органов в отдельных случаях на конституционно-правовые проблемы, затрагиваемые в том числе в обращениях граждан.

В-третьих, конституционные советы наделены полномочиями, связанными с *толкованием конституций (уставов) субъектов РФ*.

КС РБ готовит проект толкования Конституции Республики в связи с запросом Государственного Собрания — Курултая (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закона РБ о КС РБ), а само толкование осуществляется Государственным Собранием — Курултаем (п. 3 ст. 71 Конституции Республики Башкортостан). Таким образом, решение КС РБ имеет рекомендательное значение.

В отличие от КС РБ, КС РС(Я) непосредственно наделен полномочием по толкованию Конституции (Основного Закона) Саха (Якутии) по обращениям Главы Республики, народного депутата Республики, Правительства Республики, прокурора Саха (Якутии), представительного органа муниципального образования, группы его депутатов в количестве не менее одной трети от установленного их числа, главы муниципального образования (ч. 1 ст. 3 КЗ о КС РС(Я)). Но при этом норма об официальном характере толкования КС РС(Я) Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и обязательности этого толкования для всех органов власти, должностных лиц, общественных объединений,

организаций и граждан содержится не в конституционном или законодательном акте, а в Регламенте КС РС(Я) (ч. 3 ст. 39), что совершенно не соответствует ее значимости.

Может ли законодатель субъекта РФ возложить на конституционный совет какие-либо иные юрисдикционные полномочия, кроме трех вышеупомянутых? В принципе, это не исключено при условии, что они вытекают из предметов ведения субъекта РФ и не осуществляются иными государственными органами (разрешение споров о компетенции, установление оснований для публично-правовой ответственности высшего должностного лица и законодательного органа субъекта РФ, проверка конституционности вопроса, подлежащего вынесению на референдум субъекта РФ, и др.).

Отметим, что специфика статуса конституционного (уставного) совета субъекта РФ обуславливает возможность возложения на него *отдельных полномочий неюрисдикционного характера*.

КС РС(Я) представляет Государственному Собранию (Ил Тумэн) ежегодный доклад о состоянии и развитии конституционного законодательства Республики Саха (Якутия), а также осуществляет научно-методическое обеспечение развития этого законодательства (ч. 6, 7 ст. 3 КЗ о КС РС(Я)).

КС РБ обладает правом законодательной инициативы (что вполне сочетается со статусом данного органа), а также «осуществляет пропаганду конституционных ценностей среди населения» (п. 4, 5 ч. 1 ст. 4 ЗРБ о КС РБ). Но при этом республиканский законодатель не определил, как именно должна реализовываться эта «пропагандистская» деятельность.

Касаясь вопроса о *правовой форме и юридической силе решений конституционных советов*, следует отметить, что законы трех рассматриваемых субъектов РФ (ч. 1 ст. 8 КЗ о КС РС(Я), ч. 4 ст. 3 ЗРА о КС РА, ст. 12 ЗРБ о КС РБ) устанавливают, что решения данных органов принимаются в форме заключений (только решение КС РС(Я) о толковании Конституции (Основного

⁹ См.: Хуснутдинов Ф. Г. Право граждан на обращение в органы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 6. С. 16–20.

Закона) Республики Саха (Якутия) принимается в форме постановления). Все они носят *рекомендательный характер*, кроме упомянутого постановления о толковании Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) (ч. 8 ст. 8 КЗ о КС РС(Я); ч. 5 ст. 3 ЗРА о КС РА; ч. 2 ст. 12 ЗРБ о КС РБ). Заключение конституционных советов подлежат рассмотрению теми органами, которым они адресованы, причем срок для такого рассмотрения ограничен только в КЗ о КС РС(Я) (ч. 7 ст. 8) тремя месяцами со дня поступления заключения в соответствующий орган.

Вышесказанное позволяет сделать несколько обобщающих выводов.

Во-первых, качество законодательного регулирования статуса конституционных советов субъектов РФ пока оставляет желать лучшего: многие вопросы не урегулированы или неоправданно отнесены к предмету регламентов этих органов. Это касается прежде всего процессуального порядка реализации юрисдикционных полномочий.

Во-вторых, концепция создания данных органов в субъектах РФ не продумана должным образом. Исходя из этого, региональный законодатель стремится, с одной стороны, по возмож-

ности сохранить при определении их статуса отдельные черты, которые были свойственны конституционным (уставным) судам субъектов РФ, а с другой стороны, закрепить их «служебную» роль при законодательном органе, наделив в том числе полномочиями экспертно-консультативного характера. В частности, едва ли есть необходимость в создании органа, который осуществляет всего одно полномочие, как это имело место в Республике Адыгея.

В-третьих, сугубо рекомендательный характер полномочий конституционных (уставных) советов существенно снижает их эффективность, не позволяет обеспечивать реализацию их правовых позиций, в том числе касающихся прав и свобод человека и гражданина, превращает их в органы гораздо более «слабые», чем их предшественники — конституционные (уставные) суды.

Совершенно очевидна необходимость регламентации на уровне федерального законодательства хотя бы отдельных элементов статуса конституционных (уставных) советов, что заставит в конечном итоге различные органы считаться с их решениями, воспринимать их ценностно-содержательный характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зикеев В. А. О региональных аспектах реформы конституционного нормоконтроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. — 2021. — № 4. — С. 12–16.
2. 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.
3. Курятников В. В. Правовая охрана основного закона субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 8. — С. 47–52.
4. Миронов Д. Н. Конституционный совет при парламенте субъекта РФ (к вопросу об интеллектуальной модели) // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 9. — С. 71–75.
5. Митусова И. А. Причины упразднения института конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 11. — С. 58–60.
6. Хуснутдинов Ф. Г. Право граждан на обращение в органы конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. — 2022. — № 6. — С. 16–20.

Материал поступил в редакцию 23 января 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zikeev V. A. O regionalnykh aspektakh reformy konstitutsionnogo normokontrolya v Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2021. — № 4. — S. 12–16.
2. Kryazhkov V. A. Konstitutsionnyy kontrol v subektakh Rossiyskoy Federatsii: kakim on mozhet byt posle uprazhneniya konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov // Gosudarstvo i pravo. — 2021. — № 9. — S. 65–74.
3. Kuryatnikov V. V. Pravovaya okhrana osnovnogo zakona subekta Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 8. — S. 47–52.
4. Mironov D. N. Konstitutsionnyy sovet pri parlamente subekta RF (k voprosu ob intellektualnoy modeli) // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2021. — № 9. — S. 71–75.
5. Mitusova I. A. Prichiny uprazhneniya instituta konstitutsionnogo (ustavnogo) pravosudiya v subektakh Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2021. — № 11. — S. 58–60.
6. Khusnutdinov F. G. Pravo grazhdan na obrashchenie v organy konstitutsionnoy yustitsii subektov Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2022. — № 6. — S. 16–20.