

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

***Аннотация.** В результате конституционной и судебной реформ, проведенных в 2020 году, региональный конституционный контроль, представленный органами конституционной (уставной) юстиции, претерпит серьезные изменения, так как конституционные (уставные) суды в регионах должны быть упразднены к 2023 году. На смену конституционным (уставным) судам придут советы, и то в случае необходимости в них региональной власти. Правовому исследованию будет подлежать место новых органов регионального конституционного контроля в системе конституционного контроля в целом, правовая позиция, основы организации и закрепления в нормативных правовых источниках, причем, на наш взгляд, не только в региональных, но и в федеральных. Автор предлагает проанализировать региональные нормативные правовые источники в рамках конституционного контроля в результате проведенных реформ посредством традиционных методов научного анализа и познания с помощью специальных юридических методов сравнительно-правового и формально-юридического анализа.*

***Ключевые слова:** конституционная юстиция, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный контроль, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционные (уставные) советы, Президент Российской Федерации, обнародование, референдум, демократия, нормативные правовые акты, законодательные органы власти, квазисудебные органы власти.*

## REGIONAL CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE LIGHT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

***Abstract.** As a result of the constitutional and judicial reforms carried out in 2020, the regional constitutional control, represented by the authorities of constitutional (statutory) justice, will undergo serious changes, since the constitutional (statutory) courts in the regions should be abolished by 2023. The constitutional (statutory) courts will be replaced by councils and, if necessary, by regional authorities. The place of the new authorities of regional constitutional control in the system of constitutional control, the legal position, the foundations of organization and consolidation in regulatory legal sources, and, in our opinion, not only in regional, but also in federal, will be subject to legal research. As the heterogeneous experience of the creation of constitutional (statutory) courts in the subjects of the Russian Federation has shown, few subjects have decided on their existence, and*

*those who have decided, in half of them the courts have been abolished, thereby delineating the circle, seen by the federal legislator, of unsolvable problems in the system of regional constitutional control related to constitutional (statutory) justice.*

**Keywords:** *constitutional justice, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional control, constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation, constitutional (statutory) councils, President of the Russian Federation, promulgation, referendum, democracy, regulatory legal acts, legislative authorities, quasi-judicial authorities.*

В Российской Федерации более 20 лет региональный конституционный контроль осуществлялся специализированными судебными органами — конституционными (уставными) судами. Субъектам Российской Федерации в 1996 году законодательно было предоставлено право на создание собственных судов для защиты своих учредительных законов. Так как это было право, а не обязанность, то им воспользовались далеко не все субъекты Федерации. Конституционные (уставные) суды создала менее чем четвертая часть из них.

К основным причинам ликвидации данных судов правоведы относят необоснованные материальные расходы на их содержание из региональных бюджетов, низкие показатели активности и эффективности и даже не востребованность. В такой ситуации целесообразность существования конституционных (уставных) судов в субъектах для федерального законодателя была утрачена.

Судьба органов региональной юстиции определилась после внесения поправок к Конституции России, исключив конституционные (уставные) суды из судебной системы Российской Федерации. Ученым еще предстоит подвести итоги деятельности данных судов, но факт остается фактом: третья ветвь власти в субъектах федеративного государства в качестве демократического принципа утрачена. Стоит отметить, что решение по данному вопросу было принято на федеральном уровне.

В новых реалиях субъекты Российской Федерации по указанию федерального законодателя должны будут определиться с созданием своих органов конституционного контроля согласно ограничениям федерального законодателя, — исключительно при законодательном (представительном) органе субъекта. Судьба нормативных правовых актов в регионах, где не будут создаваться специализированные органы конституционного контроля, остается непонятной; скорее всего, конституционность региональных законов будут проверять суды общей юрисдикции.

Для дальнейшего развития системы конституционного (уставного) контроля в регионах необходимо решить определенные задачи. В частности, нужно проанализировать пока еще существующую систему регионального конституционного контроля, так как не все субъекты создали специализированный судебный орган. В субъектах, не создавших или ликвидировав-

ших уже созданные конституционные (уставные) суды, предстоит оценить эффективность существующего контроля, чтобы понять необходимость создания специализированных органов конституционного контроля в них.

Для такой оценки требуется провести сравнительный анализ существующих систем конституционного контроля, в том числе в зарубежных странах. Существует необходимость в исследовании правовых и исторических основ функционирования органов регионального конституционного контроля. На основе проведенного анализа и при использовании сравнительного метода нужно выявить особенности создания и деятельности органов конституционного контроля и определиться с наиболее эффективными из них.

Возникает необходимость выяснить уровень взаимодействия органов конституционного (уставного) контроля с иными региональными органами власти. В свете последних новелл большой интерес представляет взаимодействие конституционных (уставных) советов с законодательным органом, при котором они будут создаваться. Необходимо также проанализировать и понять роль новых квазисудебных органов конституционного контроля в обеспечении защиты учредительного закона субъекта Федерации.

Важной задачей является регулирование взаимоотношений новых органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации с Конституционным Судом, который по запросу Президента осуществляет предварительный конституционный контроль необнародованных главой региона законов субъекта. Требуется понять судьбу законов, принимаемых на референдуме, так как в этом процессе не участвует высшее должностное лицо субъекта Федерации. Необходимо установить круг лиц и законную силу принимаемых решений конституционными (уставными) советами. Важным становится определение формы и порядка принятия решений. Нужно выявлять востребованность и перспективу создания конституционных (уставных) советов в связи с тем, что их создание необязательно для регионов России.

В рамках полученных результатов необходимо определить пути и средства дальнейшего развития института конституционного (уставного) контроля в регионах как системы защиты основного закона субъекта Российской Федерации, а также конституционных прав и свобод граждан, проживающих на территории определенного субъекта.

### **История вопроса**

Понятие института конституционного контроля связано с именем Г. Кельзена, который впервые определил соотношение государства и права, в котором приоритет принадлежит Основному закону и его особой защите [1, с. 5]. В науке конституционного права обычно выделяют три формы конституционного контроля, которые развивались в различные исторические эпохи:

– американская; считается, что американская модель начала формироваться с 1803 года Дж. Маршалом в рамках судебного дела «Мербери против

Медисона»; ее основным отличием от других форм является осуществление конституционного контроля посредством судов общей юрисдикции;

– европейская, она же кельзеновская, при которой конституционный контроль осуществляет специально созданный для этого орган, – конституционный суд или квазисудебный орган;

– смешанная, сочетающая в себе признаки американской и европейской форм.

В государствах, в которых конституционный контроль отсутствует, применяется парламентский контроль.

Формирование указанных форм конституционного контроля связано с особенностями построения государственной системы управления и конституционализма в отдельно взятой стране. В России институт конституционного контроля появился с принятием первой Конституции в 1918 году. Некоторые ученые склонны считать, что идеи данного института начали зарождаться в конце XIX начале XX века [2; 3; 4].

\* \* \*

В развитии института конституционного контроля в России можно выделить следующие этапы:

1. 1918 год до принятия Конституции. Создание Верховного судебного контроля с контрольными функциями в области законодательства<sup>1</sup>. Можно сказать, что это была модель первого специализированного судебного органа по контролю и надзору в сфере законодательства до принятия Конституции и до создания Верховного суда СССР [5, с. 37].

2. 1918 год после принятия Конституции РСФСР. Конституционный контроль осуществлялся Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом как высшим распорядительным, законодательным и контролирующим органом РСФСР.

3. 1920–1930 годы. В 1923 году был создан Верховный Суд СССР. Однако по мнению М.А. Митюкова [6, с. 7], на практике Верховный Суд был не контролирующим судебным органом, а консультирующим Президиум ЦИК СССР и всего лишь сообщал ему о конституционных нарушениях вместо принятия самостоятельных мер по ним. Но согласно Конституции СССР Верховный Суд выполнял функции по конституционному надзору (наблюдению) за законностью нормативных правовых актов СССР на соответствие Союзной Конституции. Кроме этого, Верховный суд был наделен полномочиями по даче верховным судам Союзных Республик толкований и разъяснений общесоюзного законодательства. У Верховного Суда была обязанность делать заключения по запросу Президиума Центрального

<sup>1</sup> Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О суде» от 15 февраля 1918 г. (Декрет № 2) // СУ РСФСР. 1918. № 26. Ст. 420.

Исполнительного Комитета СССР о законности на основании Союзной Конституции актов ЦИК и СНК Союзных Республик.

Здесь впервые прослеживается формирование регионального конституционного контроля, который осуществлялся не специализированными органами самих республик, а Верховным Судом СССР. Стоит отметить, что в настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации наделен подобными полномочиями, но только уже по запросу Президента.

Помимо двух названных органов конституционного контроля функции по конституционному надзору были переданы еще одному органу власти — Прокуратуре СССР [7, с. 28].

4. В 1930–1980 годы конституционный контроль осуществлялся Президиумом Верховного Совета СССР.

5. В 1988–1991 годы конституционный контроль осуществлялся Комитетом конституционного надзора СССР, Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР.

Комитет конституционного надзора СССР стал первым специализированным органом конституционного контроля в нашей стране. Создать специализированные органы конституционного контроля как отдельные учреждения в виде постоянного комитета или комиссии при палатах представительного органа либо при конституционных советах правоведа предлагали еще в 1960-е годы. Они должны были осуществлять конституционный надзор как верховный орган, в том числе и в республиках, которые в свою очередь могли создавать свои органы конституционного контроля.

Обсуждения ученых закончились созданием Комитета конституционного надзора СССР в 1988 году, который осуществлял предварительный и последующий конституционный надзор. Решения Комитета не были окончательными; окончательное решение принималось законодательным (представительным) органом либо высшим исполнительным органом власти [8, с. 43–55].

В одних республиках уже были созданы республиканские комитеты, в других — после принятия закона о Конституционном Суде РСФСР и одобрения Верховным Советом РСФСР создания ими органов конституционного контроля в республиках — стали обсуждать создание своих конституционных судов.

6. 1991 год. В России впервые был создан специализированный судебный орган конституционного контроля — Конституционный Суд Российской Федерации, одной из функций которого являлось обеспечение верховенства Конституции и ее правовая защита.

7. 1996 год. Субъектам Российской Федерации законодательно предоставлена возможность формирования собственных конституционных (уставных) судов для защиты своей Конституции (Устава).

Что касается судебного конституционного контроля в России на современном этапе, то данному институту характерны черты именно европейской

модели конституционного контроля, то есть существование специализированного органа власти. Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по европейскому пути; до недавнего времени в них действовали специализированные судебные органы конституционного контроля, а с 2023 года будут создаваться специализированные квазисудебные органы.

### **Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации**

Конституционные (уставные) суды — это судебные органы конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющие судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Правовую природу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации характеризует Определение Конституционного Суда 2015 года № 421-О, в котором указано, что данный вид судов является самостоятельным конституционным (уставным) органом судебной власти на региональном уровне в рамках принципа разделения властей, который подчиняется как общим принципам, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральным, так и специальным региональным в сфере воздействия субъекта Федерации с федеральным центром в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>.

Упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Федерации поставило под сомнение демократические и федеративные принципы нашего государства.

Опыт зарубежных стран показывает, что без соблюдения принципа разделения властей построить демократическое государство не представляется возможным. Конституция Российской Федерации закрепляет принцип разделения властей, который является основным элементом основ конституционного строя. Данный институт напрямую взаимосвязан с другими конституционно-правовыми принципами, такими, как верховенство прав и свобод человека и гражданина, принципы правового государства, федерализма, демократизма, суверенитета. При нарушении любого из этих конституционных принципов реализация принципа разделения властей в Российской Федерации и в ее субъектах будет дефектной [9].

Конституционные (уставные) суды — необходимое звено в судебной системе нашей страны. Будучи механизмом дополнительных гарантий конституционных прав и свобод граждан, конституционная юстиция субъектов Федерации дополняет и судебную систему государства, выстраивая

---

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 421-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201503240005> (дата обращения: 08.12.2021).

ее до логического завершения. Наличие подобного суда в регионах придает истинный смысл принципу разделения властей. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации при разрешении конституционно-правовых споров обеспечивают баланс в системе сдержек и противовесов между исполнительными и законодательными органами региональной власти [10, с. 69–72].

В настоящее время в России происходит активное федеральное вмешательство в конституционное пространство регионов, которое ограничивает их свободу в определении собственных институтов права и механизмов отношений между органами региональной власти. Ликвидация конституционных (уставных) судов стала результатом процесса централизации федеральной власти.

Нельзя не отметить еще одну проблему, связанную с упразднением конституционных (уставных) судов: законодательно ни один суд не может быть упразднен, если его полномочия не были одновременно переданы в подведомственность другого суда. Данные суды являются региональными и их полномочия могут быть переданы только региональным судам. Кроме того, при упразднении судов стоит учитывать не только их особое предназначение и полномочия, но и практику самой процедуры их ликвидации.

В действительности, на данный момент в Российской Федерации таких судов не осталось. Теперь мировые судьи в рамках судебной реформы носят название субъекта только формально; фактически финансируемые из федерального бюджета, они по факту являются федеральными. Указанную коллизию в действующем законодательстве необходимо устранить. Было бы целесообразно внести соответствующие изменения в федеральный закон о судебной системе для ликвидации существующих законодательных противоречий.

Коллизия наметилась еще в одном вопросе. Региональные суды создавались субъектами Российской Федерации и это была их конституционная прерогатива, а упраздняются федеральным законодателем, что не соответствует конституционным началам федеративного государства и, прежде всего, действующему законодательству.

На смену конституционным (уставным) судам придут конституционные (уставные) советы. К настоящему времени ни на федеральном, ни на региональном уровнях не существует нормативных правовых актов, регулирующих порядок формирования, осуществления деятельности, вынесения решений создаваемыми советами. Представляется необходимым федеральным законом урегулировать обязательность создания советов во всех регионах страны, а также установить общие нормы создания и деятельности советов для придания законодательной силы их решениям и статуса для обеспечения единообразия и равного доступа граждан к конституционной защите во всех субъектах России.

Что касается зарубежного опыта создания специализированных квазисудебных органов, то нужно отметить, что в некоторых странах он успешно

реализуется. В Польше действует Конституционный трибунал, во Франции — Конституционный совет, в Латинской Америке палата конституционных гарантий, в Иране — Наблюдательный совет, в Эфиопии — Совет конституционных расследований, в Пакистане — Исламский совет при законодательном органе власти. Идентичные зарубежные модели вполне можно использовать при формировании квазисудебных органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации.

### **Взаимоотношения органов регионального конституционного контроля с Конституционным Судом России**

На протяжении существования конституционных (уставных) судов их взаимоотношения с Конституционным Судом складывались довольно противоречиво. Конституционный Суд то признавал их самостоятельность<sup>3</sup>, то пересматривал решения этих судов в порядке надзора<sup>4</sup>. Неразрешимые противоречия в судебной системе Российской Федерации, мешающие самостоятельной деятельности региональных судов, могли поспособствовать подрыву авторитета их решений и, как следствие, ликвидации неугодных судов.

В свете конституционной реформы судебная защита регионального законодательства, его проверка на конституционность будет осуществляться в том числе Конституционным Судом в рамках предварительного конституционного контроля законов, подлежащих обнародованию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, по запросу Президента Российской Федерации. Законодатель не определил судьбу законов, принимаемых на референдуме. Данный пробел также требуется устранить с одновременным внесением дополнений в действующее законодательство.

\* \* \*

Региональный конституционный (уставный) контроль является важнейшим институтом защиты основного закона субъектов Российской Федерации, гарантом соблюдения и обеспечения конституционных прав граждан.

В ходе исследования установлено, что современная модель регионального конституционного (уставного) контроля приближена к европейской, при которой создаются специализированные органы конституционного контроля. В рамках постепенного развития данного института конституционного права он модернизировался и на современном этапе представлен региональными

---

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». СПС Консультант Плюс (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>4</sup> Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2018 года. Ч. 2. С. 2–3.



квазисудебными органами конституционного контроля, подлежащими формированию в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

Мы предлагаем внести изменения в действующее законодательство в целях устранения правовых коллизий и пробелов, установления места и роли новых органов конституционного (уставного) контроля в регионах.

Считаем необходимым разработать новый закон о конституционных (уставных) советах субъектов Российской Федерации в целях закрепления общих норм об этом институте. При этом субъекты Федерации должны принять свой закон, детализирующий федеральный в части формирования и деятельности данных органов власти. Нужно законодательно закрепить силу решения советов и круг лиц, в отношении которых оно принимается. Полагаем, что действие решения должно распространяться на все субъекты правоотношений отдельного региона России и быть обязательным к исполнению. Таким образом, будет хотя бы в части устранена проблема взаимоотношений органов конституционного (уставного) контроля и иных органов власти субъекта Российской Федерации.

Целесообразно было бы создать такие советы во всех субъектах Федерации для равного доступа к защите своих прав всех граждан России и исключения приоритетности положения одних субъектов по отношению к другим.

Кроме того, конституционные (уставные) советы, создаваемые при законодательных органах власти регионов, должны быть максимально самостоятельны в проверке законов на конституционность, принимаемых последними.

Субъектам Федерации следует учитывать зарубежный опыт функционирования квазисудебных органов конституционного контроля для эффективной работы своих советов.

Дальнейшим развитием сложившейся модели регионального конституционного нормоконтроля может являться расширение предмета проверки Конституционного Суда Российской Федерации региональных законов на конституционность путем включения в него законов, принимаемых в субъектах на референдуме. Так как согласно действующему законодательству Конституционный Суд проводит предварительный конституционный контроль исключительно необнародованных региональных нормативных правовых актов, к которым законы, принимаемые на референдуме, не относятся.

В заключение хотелось бы отметить теоретическую и практическую значимость данного исследования. Теоретическая значимость заключается в установлении ряда выводов в области регионального конституционного (уставного) контроля, которые расширяют познания об органах конституционного контроля, особенностях их деятельности и роли в защите конституционных прав граждан. Настоящая работа подтверждает, что институт регионального конституционного (уставного) контроля является новым и имеет свою актуальность и востребованность в системе конституционного контроля в целом.

Практическая значимость работы проявляется в возможности использования ее результатов в целях совершенствования действующего законодательства для эффективной работы органов конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации. Проанализированный опыт существующих конституционных (уставных) судов может быть полезен при формировании новых квазисудебных органов. Опыт деятельности конституционных советов в зарубежных странах органы государственной власти субъектов могут применить при создании своих органов конституционного контроля — конституционных (уставных) советов.

### Список литературы

1. Митюков М.А., Барпашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999.
2. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995.
3. Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30-е — начало 90-х гг. XX в.). М.: Формула права, 2006. 179 с.
4. Григорьева Н.В. Исторические этапы формирования органов конституционного контроля в России // Вестник Томского государственного университета. История. 2020. № 65.
5. Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Громов К.Э. Историко-правовой опыт становления конституционной юстиции в России // Вестник Московского университета МВД России Юридические науки. 2015. № 8.
6. Митюков М.А. О некоторых теоретических аспектах судебного конституционного надзора в СССР (1924–1933 гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292.
7. Крыжан А.В. Борьба местных советских прокуроров за соблюдение законных прав граждан в конце 20-х — начале 30-х гг. // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2014. № 3 (31).
8. Пастернак С.Н. Конституционная юстиция в субъектах РФ: становление и перспективы развития // Контентус. 2020. № 4.
9. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции РФ», 2010. 244 с.
10. Зубарева М.А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 69–72.