

Научная статья  
УДК 342.552  
DOI 10.18101/2658-4409-2022-1-45-50

## **О ПРОБЛЕМАХ СОЗДАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СОВЕТОВ**

© **Батуева Ольга Робертовна**  
магистрант  
olyabatueva20001@gmail.com

© **Хышиктуев Олег Валентинович**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой международного права  
olegbuyanto@yandex.ru

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова  
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

**Аннотация.** В статье описаны причины изменения судебной системы Российской Федерации, создания конституционных советов при парламентах субъектов Российской Федерации. Авторы изучили опыт создания названных органов конституционного контроля как в субъектах Российской Федерации, так и в зарубежных странах (в частности, опыт Франции). Кроме того, вынесено предложение о том, каким образом могут функционировать создаваемые вместо региональных органов конституционной юстиции конституционные (уставные) советы при законодательных органах субъектов Российской Федерации. Сделан вывод, что создание конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации необходимо, но только при последовательном и активном взаимодействии с федеральными органами.

**Ключевые слова:** конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации, конституционный контроль, конституционные суды субъектов Российской Федерации, Конституция Российской Федерации.

### **Для цитирования**

*Батуева О. Р., Хышиктуев О. В.* О проблемах создания в субъектах Российской Федерации конституционных советов // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2022. Вып. 1. С. 45–50.

В 2020 г. в результате принятых в Конституции Российской Федерации поправок была реформирована система российских судов. Так, разрешился вопрос о будущем конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Ранее ст. 118 Конституции Российской Федерации гласила: «Судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом»<sup>1</sup>. В новой редакции эта статья стала закреплять закрытый перечень судов, которые образуют судебную систему. В него вошли Конституционный и Верховный

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

суды РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи субъектов РФ. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ упомянуты не были.

В ст. 5 федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ было закреплено положение об упразднении действующих конституционных (уставных) судов субъектов РФ в срок до 1 января 2023 г. (п. 3). Новые дела региональные органы конституционной юстиции принимать к производству, согласно упомянутому ФКЗ, не должны, а ранее принятые дела должны быть завершены также до 1 января 2023 г., то есть до момента их официального упразднения. Установлен запрет и на назначение новых судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Однако региональным властям было предоставлено право создавать конституционные (уставные) советы при своих законодательных органах взамен ликвидируемых конституционных (уставных) судов<sup>1</sup>.

Таким образом, сам институт регионального конституционного контроля, несмотря на упразднение органов конституционной юстиции, не прекратил своего существования, изменив лишь организационную форму. Дальнейшая его судьба связана с деятельностью региональных конституционных (уставных) советов, создание которых является правом, а не обязанностью субъектов РФ. Представляется, что создаваемые структуры смогут осуществлять отдельные полномочия, ранее принадлежавшие конституционным (уставным) судам субъектов РФ. Другая часть их полномочий перешла к Конституционному Суду РФ.

Конституционные советы субъектов Российской Федерации отличаются от конституционных (уставных) судов. Эти различия заключаются в следующем. Во-первых, конституционные (уставные) советы имеют более ограниченные полномочия в сравнении с полномочиями органов конституционного правосудия. Их главное предназначение заключается в осуществлении предварительного конституционного контроля. Такой контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов по проверке конституционности законопроектов до их вступления в силу, но после принятия парламентом, а иногда и до процедуры голосования депутатов. В случае установления противоречия законопроекта Конституции (или уставу) он либо снимается с рассмотрения и возвращается субъекту законодательной инициативы, либо не подписывается высшим должностным лицом. Во-вторых, конституционные (уставные) советы действуют при региональных парламентах, а значит, подведомственны органам законодательной власти субъектов РФ. В-третьих, сам порядок реализации конституционного контроля судебными органами и советами при парламентах различен. Конституционные (уставные) суды придерживаются принципов и правил конституционного судопроизводства, соблюдают действующие в его рамках процессуальные требования: последовательность установленных законом стадий рассмотрения дела, принципы гласности и состязательности, соблюдение сроков, привлечение заинтересованных сторон, правила работы с доказательствами и т. д. Процедура же работы конституционных (уставных) советов досконально не регламентирована.

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : федер. конституционный закон от 08.12.2020 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 280. 11 дек. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_369977/5bdc78bf7e3015a0ea0c0ea5bef708a6c79e2f0a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369977/5bdc78bf7e3015a0ea0c0ea5bef708a6c79e2f0a/)

По нашему мнению, в целях повышения эффективности регионального конституционного контроля и недопущения в будущем упразднения конституционных (уставных) советов (по варианту региональных органов конституционной юстиции) следует законодательно закрепить не право, а обязанность субъектов РФ создавать такие советы при своих парламентах.

При этом важно обеспечить реальную независимость и самостоятельность органов регионального конституционного контроля. Хотя они и будут создаваться как структуры, действующие при законодательных органах субъектов РФ, они должны сохранять необходимую автономию от законодательной власти. В качестве примера такой организационной модели можно указать на контрольно-счетные палаты субъектов Федерации, которые хотя и создаются законодательной ветвью власти, однако обладают самостоятельностью в принятии решений.

Попытаемся дать определение понятия Конституционного совета субъекта РФ. Это государственный орган конституционного контроля субъекта РФ, самостоятельно осуществляющий предварительный конституционный контроль в целях защиты конституционного строя субъекта РФ, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции (устава) субъекта РФ на всей его территории.

На основе анализа проекта закона Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» можно сделать вывод, что Конституционный совет Республики Башкортостан будет осуществлять следующие полномочия:

- рассматривать запросы о соответствии Конституции Республики Башкортостан республиканских законов, нормативных актов Государственного собрания (парламента), главы и правительства Республики Башкортостан, органов исполнительной власти, также нормативных актов органов местного самоуправления.
- разрешать споры о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.
- давать толкование Конституции Республики Башкортостан;
- осуществлять предварительный контроль за соблюдением законодательной процедуры принятия законов Республики Башкортостан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан;
- реализовывать право законодательной инициативы в республиканский парламент, а также подготовить проекты законодательных инициатив в Государственную думу Российской Федерации от имени республиканского парламента;
- подготовить проекты заключений от имени Государственного собрания и главы Республики Башкортостан по законопроектам, принимаемым по предметам совместного ведения;
- принимать участие по поручению главы Республики Башкортостан в предварительном регулировании спорных вопросов при согласовании назначения глав муниципальных образований и глав администраций муниципальных образований РБ;
- рассматривать иные конституционно-правовые вопросы, отнесенные к его компетенции федеральным законом и законом Республики Башкортостан.

Конституционный совет Республики Башкортостан — постоянно действующий и единственный государственный орган конституционного контроля Республики Башкортостан. Его деятельность основывается на принципах законности, объективности, коллегиальности, независимости и гласности. Заключение по вопросам, отнесенным к его ведению, являются окончательными, вступают в силу с момента их официального опубликования и обязательны для исполнения на всей территории Республики Башкортостан.

Интересным представляется анализ зарубежного опыта формирования и функционирования подобных органов конституционного контроля. В настоящее время конституционные советы существуют в таких странах, как Франция, Алжирская Народная Демократическая Республика, Республика Казахстан, Камбоджа, Республика Мозамбик, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия.

Конституционный совет, действующий с 1958 г. во Франции, имеет не только богатую практику конституционного контроля, но и послужил базовой моделью для многих других стран (в том числе бывших французских колоний), создавших аналогичные органы. Он включает девять членов, назначаемых сроком на девять лет без возможности продления полномочий. Это обеспечивает частичную ротацию состава Конституционного совета каждые три года [8, с. 27]. Три члена французского органа конституционного контроля назначаются Президентом, три — председателем Национального собрания (нижней палаты парламента), три — председателем Сената (верхней палаты парламента).

Полномочия рассматриваемого органа конституционного контроля хотя и напоминают те, что осуществляют конституционные суды, однако гораздо уже. Например, Конституционный совет Франции вправе высказать свою позицию о конституционности законопроекта, рассматриваемого в парламенте (на любой стадии законодательного процесса), однако не может отменить его рассмотрение, тем более не может приостановить действие уже вступившего в силу закона.

Особую сферу деятельности Конституционного совета Франции составляют споры о разграничении полномочий между органами законодательной и исполнительной власти, контроль за соблюдением порядка организации и проведения референдума и выборов разного уровня. Представляется, что опыт реализации полномочий Конституционного совета Франции, а также аналогичных органов в других странах может быть учтен при определении функционала региональных органов конституционного контроля в России.

Создавая новую властную структуру в виде конституционного (уставного) совета, региональным властям необходимо принять специальный законодательный акт о таком органе. В этом документе должны быть детально отражены вопросы следующего характера: правовой статус и состав совета, порядок его формирования, процедура рассмотрения обращений, содержание и юридическая сила решений совета, ответственность за невыполнение таких решений со стороны других органов власти и должностных лиц. Подобные вопросы уже были разрешены в законах о конституционных (уставных) судах в тех субъектах РФ, которые когда-то приняли решение об их учреждении. Однако, учитывая специфику конституционных (уставных) советов, автоматически продублировать эти положения не представляется возможным.

Таким образом, реализуемое законодателем изменение модели регионального конституционного контроля путем отказа от органов конституционной юстиции в субъектах РФ само по себе не может оцениваться негативно. Создаваемые при региональных парламентах конституционные (уставные) советы могут стать эффективными инструментами конституционного контроля при условии выверенного подхода к определению их правового статуса и полномочий. Принципиальным представляется следующее: процесс реорганизации института регионального конституционного контроля должен осуществляться не только в соответствии с видением региональных властей, но при активном взаимодействии с федеральными структурами, не став поводом для полной ликвидации института конституционного контроля в регионах. Тогда вновь создаваемые структуры в лице конституционных (уставных) советов будут способны реализовать свой потенциал и обеспечить высокое качество принимаемых на уровне субъектов РФ законов, а также их соответствие региональным конституциям и уставам.

### **Литература**

1. Муратшин Ф.Р. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 2. С. 28–34. Текст : непосредственный.
2. Цалиев А. М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 6–9. Текст : непосредственный.
3. Цалиев А. М., Качмазов О. Х. Дальнейшее развитие конституционных (уставных) судов — актуальная задача судебной реформы // Российский судья. 2009. № 4. С. 5–9. Текст : непосредственный.
4. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России : монография. Москва : ИГиП РАН, 1995. 175 с. Текст : непосредственный.
5. Портнова Е. В. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ как органы судебного конституционного контроля // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 88–94. Текст : непосредственный.
6. Василевич Г. А. Конституционное правосудие. Минск : Право и экономика, 2012. 326 с. Текст : непосредственный.
7. Страшун Б. А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106–120. Текст : непосредственный.
8. Князев С. Д. Конституционный совет Франции на современном этапе // Конституционный совет Франции на современном этапе : сборник статей. Москва : Юрист, 2015. 268 с. Текст : непосредственный.
9. Брежнев О. В. Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 36–43. Текст : непосредственный.

*Статья поступила в редакцию 27.04.2022; одобрена после рецензирования 31.04.2022; принята к публикации 24.05.2022.*

ON THE PROBLEMS OF ESTABLISHING CONSTITUTIONAL COUNCILS  
IN FEDERAL SUBJECTS OF RUSSIA

*Olga R. Batueva*  
Master's Student  
olyabatueva20001@gmail.com

*Oleg V. Khyshiktuev*  
Cand. Sci. (Law), A/Prof.,  
Head of International Law Department  
olegbuyanto@yandex.ru

Dorzhi Banzarov Buryat State University  
6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia

*Abstract.* The article describes the reasons for changing the judicial system of the Russian Federation, establishing constitutional councils affiliated with parliaments of the federal subjects of Russia. We have studied the experience of creating these constitutional review bodies both in the subjects of Russia and in foreign countries (in particular, the case of France). In addition, we have submitted a proposal on the functioning of constitutional (statutory) councils attached to the legislative bodies of the federal subjects of Russia, established instead of regional bodies of constitutional justice. It is concluded that the establishment of constitutional (statutory) councils of the subjects of the Russian Federation is necessary, but it should be provided only in the consistent and active interaction with federal authorities.

*Keywords:* constitutional (statutory) councils of the federal subjects of Russia, constitutional review, constitutional courts of the federal subjects of Russia, the Constitution of the Russian Federation.

*For citation*

Batueva O. R., Khyshiktuev O. V. On the Problems of Establishing Constitutional Councils in Federal Subjects of Russia. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2022; 1: 45–50 (In Russ.).

*The article was submitted 27.04.2022; approved after reviewing 31.04.2022; accepted for publication 24.05.2022.*