

А. Т. Карасев, А. В. Савоськин, В. А. Мещерягина
Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева,
Уральский государственный экономический университет
(Екатеринбург)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СОВЕТЫ РЕСПУБЛИК АДЫГЕЯ, БАШКОРТОСТАН, ТАТАРСТАН И САХА (ЯКУТИЯ): КТО В ЛЕС, КТО ПО ДРОВА?

Конституционные (уставные) советы субъектов РФ призваны заменить упраздненные конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Однако в силу крайней лаконичности соответствующего федерального законодательства статус этих новых государственных органов оказался неясным. Его, безусловно, попытались конкретизировать в юридических исследованиях, опирающихся на достижения юридической доктрины о конституционном контроле и конституционном надзоре, но законодатели субъектов РФ пошли во многом уникальным путем, отличающимся от теоретических конструкций. Поэтому задачей исследования являлось не только сопоставление практик учреждения конституционных советов субъектов РФ друг с другом, но и их сопоставление с доктринальными представлениями о специальных органах конституционного контроля.

В статье на основе опыта Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) освещаются следующие элементы правового статуса конституционных советов: порядок избрания и срок полномочий конституционных советников; компетенция конституционных советов; место конституционных советов в системе публичной власти.

Делается вывод о существовании разных подходов к назначению конституционных советников и предлагается тиражировать опыт Республики Адыгея (при условии, что будет легализован широкий перечень органов и организаций, уполномоченных выдвигать кандидатуры советников). Констатируется недостаточность компетенции Конституционного совета Республики Адыгея и ограниченность числа субъектов, уполномоченных инициировать конституционный нормоконтроль в Конституционном совете Республики Башкортостан. Ставится под сомнение рекомендательный характер решений всех учрежденных в России конституционных советов Республик. Делается вывод о том, что невозможно определить место конституционных советов в Республиках Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан в системе публичной власти в силу отсутствия у них властных полномочий.

Ключевые слова: нормоконтроль, конституционный совет субъекта РФ, уставный совет субъекта РФ, конституционный надзор, конституционный контроль

Для цитирования

Карасев А. Т., Савоськин А. В., Мещерягина В. А. Конституционные советы Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия): кто в лес, кто по дрова? // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 2. С. 58–67. DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_58.

УДК 342

DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_58

Конституционные поправки 2020 г. существенно скорректировали систему конституционного контроля в России. С одной стороны, были значительно расширены пол-

номочия Конституционного Суда РФ. С другой стороны, был упразднен региональный уровень конституционной юстиции, и, соответственно, конституции (уставы) субъектов

РФ, сохраняя свою особую связь с Конституцией РФ¹, остались без специальных органов, которые бы обеспечивали их верховенство и прямое действие.

Вероятно, осознавая незавершенность системы конституционного контроля на региональном уровне и целесообразность наличия в субъекте РФ специального органа, обеспечивающего правовую охрану Основного закона субъекта РФ, но не желая самостоятельно решать этот вопрос, федеральный законодатель принял достаточно спорное решение: позволил субъектам РФ вместо конституционных (уставных) судов создавать свои конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов РФ. Отметим и то, что такое предназначение конституционных (уставных) советов, как обеспечение правовой охраны Основного закона субъекта РФ [Курятников 2022а; Курятников 2023а; Курятников 2023б] и осуществление конституционного контроля [Гриценко 2023: 7–8; Саликов 2022: 9], лишь презюмировано юридической наукой, но не явствует из Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». Иными словами, субъектам РФ предложено создать орган, ни полномочия, ни порядок формирования которого не предопределены, а субъект «обладает широким усмотрением при определении статуса названного органа конституционного контроля» [Кряжков 2021: 71].

Если учесть исторический контекст появления конституционных (уставных) советов субъектов РФ как несудебной альтернативы упраздненным конституционным (уставным) судам субъектов РФ, значительный научный задел по вопросам конституционного надзора, а также опыт применения специальных несудебных органов охраны конституционной законности (как федерального уровня – в виде Комитета конституционного надзора СССР, так и регионального, например

в виде Уставной палаты Иркутской области², Комитета конституционного надзора Башкирской ССР³, Комитета конституционного надзора в Республике Татарстан⁴ и др.), вполне логично предположить, что учреждаемые конституционные (уставные) советы субъектов РФ должны стать органами, обеспечивающими верховенство и прямое действие конституции (устава) субъекта РФ в форме несудебного конституционного контроля или надзора⁵. Поэтому вполне закономерно при анализе учрежденных в Республиках Саха (Якутия), Адыгея, Башкортостан, Татарстан⁶ конституционных советов применить методологию, предназначенную для изучения органов конституционного контроля и надзора.

Однако прежде чем перейти к освещению особенностей правового статуса уже созданных конституционных советов в субъектах РФ, следует определить перечень элементов, его составляющих, поскольку именно он предопределяет рамки нашего анализа.

Например, Д. Н. Бахрах выделял три составных элемента правового статуса государственного органа: целевой, структурно-организационный, компетенционный [Бахрах 2011: 158].

Несколько иную триаду элементов предложил Р. Р. Аллиулов: местоположение органа в системе публичной власти и системе органов власти; совокупность управленческих функций и полномочий (компетенция органа власти); организационная структура, а также формы, методы и процедуру ее функционирования (организационное обеспечение

² Закон Иркутской области от 15 марта 1996 г. № 15-оз «Об Уставной палате» // Восточно-Сиб. правда. 1996. 9 апр.

³ Закон Башкирской ССР от 23 ноября 1990 г. № ВС-3/18 «О конституционном надзоре в Башкирской Советской Социалистической Республике» // Законы Башкирской Советской Социалистической Республики. Уфа: Башк. кн. изд-во, 1991. С. 13–18.

⁴ Закон Республики Татарстан от 13 декабря 1990 г. № 524-ХП «О конституционном надзоре в Республике Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 1. С. 68.

⁵ В рамках настоящей публикации мы осознанно упрощаем палитру мнений о формах и методах правовой охраны Основного закона, поскольку целью является не построение идеальной модели или системы применения таких форм и методов, а анализ современного состояния уже учрежденных органов правовой охраны конституционной законности в субъектах РФ.

⁶ Примененная последовательность соответствует хронологии учреждения конституционных советов.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан».

управленческой деятельности) [Аллиулов 2004].

Т. Б. Макарова предложила более развернутый перечень элементов правового статуса органа власти: системный блок (назначение органа, предопределяющее его место и роль в системе органов власти); функциональный блок (принципы, функции, формы, методы и процедуры функционирования органа власти); организационно-структурный блок (правила формирования структуры и численности органа власти, его реорганизации и ликвидации, а также его признаки как юридического лица); компетенционный блок (властные полномочия по установленным предметам ведения); блок ответственности (как органа власти в целом, так и его должностных лиц) [Макарова 2006: 37].

органа конституционного контроля с иными органами государственной власти [Там же].

М. С. Кургузиков в более широком по своему предмету диссертационном исследовании органов конституционного контроля в странах СНГ к элементам правового статуса таких органов отнес: принципы их деятельности; компетенцию; порядок формирования; внутреннюю структуру и ответственность [Кургузиков 2016: 50–76].

Не оспаривая различных подходов к выделению элементов правового статуса органа власти, напомним, что назначением любого государственного органа является реализация социально полезной функции, а соответственно его правовое положение, в том числе набор и конфигурация конкретных элементов его статуса, должны способствовать наилучшей реализации этой функции.

Назначением конституционных (уставных) советов субъектов РФ является обеспечение прямого действия и верховенства конституции (устава) субъекта РФ. По нашему мнению, далеко не все потенциальные элементы правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ обеспечивают реализацию этой функции. Поэтому в настоящей публикации мы предлагаем сосредоточиться только на ключевых из них, к числу которых мы относим: 1) порядок формирования и срок полномочий членов конституционного (уставного) совета (что влияет прежде всего на независимость его членов); 2) компетенцию (поскольку именно она определяет реальные возможности конституционного (уставного) совета эффективно реализовывать свое предназначение); 3) место в системе публичной власти. При этом мы осознанно оставляем за рамками настоящей статьи сравнение иных элементов правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ: порядка (процедуры) осуществления полномочий; принципов деятельности; правового положения конституционных (уставных) советников, ответственности и других потенциальных элементов.

Несмотря на то что вопрос компетенции является ключевым для любого государственного органа [Тихомиров 2007: 200–201], сравнение статусов конституционных советов мы начинаем с рассмотрения порядка их формирования, поскольку именно этому во-

Назначением конституционных (уставных) советов субъектов РФ является обеспечение прямого действия и верховенства конституции (устава) субъекта РФ

Если обратиться непосредственно к конституционно-правовым исследованиям статуса специальных органов конституционного контроля, то, например, С. Э. Несмеянова так определила статус органа конституционного контроля: это совокупность правовых норм, которые содержатся в Конституции, иных нормативных актах и характеризуют орган как часть государственного механизма, определяют его как самостоятельную организационную единицу, а также как орган, осуществляющий особую функцию государства (т. е. устанавливают его компетенцию и порядок деятельности) [Несмеянова 2004: 144]. В число элементов правового статуса органа конституционного контроля ею включены: конституционно-правовая характеристика органа, влияющая на определение места органа конституционного судебного контроля в системе органов государственной власти, в системе судебных органов; порядок учреждения, формирования и организации деятельности органа конституционного судебного контроля; принципы и гарантии деятельности органа конституционного судебного контроля; компетенция и ответственность соответствующего органа; взаимоотношения

просу посвящена большая часть норм соответствующих законов¹ и нерешенность этого вопроса сама по себе может стать причиной несоздания или задержки в создании специального органа конституционной охраны².

Законодатели в Республиках Саха (Якутия) и Башкортостан избрали модель назначения членов конституционных советов, аналогичную модели назначения судей Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ (ныне упраздненных). Конституционные советники назначаются парламентом Республики по представлению главы Республики (ч. 1 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и ч. 3 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан соответственно). По иному пути пошли в Республике Адыгея, заимствовав опыт конституционных судов Беларуси, Казахстана и некоторых других стран, где члены высшего органа правовой охраны конституции назначаются главой государства и парламентом на паритетных началах³. Так, по семь конституционных советников Республики Адыгея назначают парламент и глава Республики Адыгея (ч. 1 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея). Нетипичный вариант избрали в Республике Татарстан, где все три члена Конституционного совета назначаются

парламентом Республики, но при этом одну кандидатуру предлагает глава (раис) Республики Татарстан, а две другие – председатель Государственного совета Республики Татарстан (чч. 1–3 ст. 6 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан).

На наш взгляд, модель, избранная в Республиках Саха (Якутия) и Башкортостан, хотя и находится в русле отечественной традиции формирования органов судебной конституционной юстиции, но уже устарела и не соответствует назначению конституционных (уставных) советов как независимых контрольных или надзорных органов. Главным недостатком этой модели является то, что правом внести кандидатуру конституционного советника в парламент Республики обладает только ее глава. Более того, если в Законе о Конституционном совете Башкортостана хотя бы перечисляются должностные лица и организации, уполномоченные выдвигать кандидатуры конституционных советников главе Республики Саха (Якутия) (ч. 5 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия), то в законодательстве Республики Башкортостан соответствующие нормы отсутствуют, а процедура подбора и выдвижения конституционных советников оказалась непрозрачной.

Сложившаяся ситуация порождает избыточную зависимость членов конституционных советов в Республиках Саха (Якутия) и Башкортостан от главы субъекта РФ, что не может не сказаться на их беспристрастности и независимости при вынесении решений.

Подход, избранный в Республиках Адыгея и Татарстан, на первый взгляд, более прогрессивен. Однако в соответствующих законах также отсутствуют лица и организации, уполномоченные выдвигать кандидатуры конституционных советников (если не учитывать ч. 2 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея, требующей наличия предложений не менее одной трети депутатов парламента для выдвижения кандидатуры конституционного советника для его назначения Государственным советом (Хасэ) Республики Адыгея).

По нашему мнению, наиболее эффективен подход, при котором члены конституционного (уставного) совета субъекта РФ назначаются парламентом и главой субъекта РФ на паритетных началах, при этом законодательно закрепляется широкий перечень ор-

¹ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1400202105280005> (дата обращения: 20.06.2023) (далее – Закон о Конституционном совете Республики Саха (Якутия)); закон Республики Адыгея от 28 апреля 2022 г. № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012> (дата обращения: 20.06.2023) (далее – Закон о Конституционном совете Республики Адыгея); закон Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0200202211220007> (дата обращения: 20.06.2023) (далее – Закон о Конституционном совете Республики Башкортостан); закон Республики Татарстан от 13 июля 2023 г. № 44-ТРЗ «О Конституционном совете Республики Татарстан» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1600202306140002> (дата обращения: 20.06.2023) (далее – Закон о Конституционном совете Республики Татарстан).

² Подробнее см. [Казанцев, Савоськин 2020].

³ Статья 91 Конституции Республики Беларусь; ч. 4 ст. 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. № 153-VII ЗРК «О Конституционном суде Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2022. 7 нояб.

ганов публичной власти, должностных лиц и организаций, уполномоченных выдвигать кандидатуры конституционных (уставных) советников субъектов РФ, и устанавливается демократическая процедура отбора кандидатов для назначения.

Что касается **сроков осуществления полномочий членов конституционных советов**, то подходы в Республиках Саха (Якутия), Адыгея, Башкортостан и Татарстан оказались существенно разными. В Республике Адыгея срок полномочий конституционных советников «привязан» к сроку полномочий Государственного собрания Республики Адыгея (ч. 6 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея). В Республике Саха (Якутия) срок полномочий составляет 10 лет (ч. 2 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия), а в Республиках Башкортостан и Татарстан – пять лет.

Думается, что хотя в силу Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные (уставные) советы субъектов РФ создаются «при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ», срок их полномочий не может и не должен зависеть от срока полномочий регионального парламента. В этом смысле мы приветствуем положение ч. 1 ст. 7 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан, согласно которому истечение срока полномочий Государственного собрания Республики Башкортостан, а также его роспуск не прекращают полномочий конституционных советников.

По нашему мнению, срок полномочий конституционных советников должен быть существенно бóльшим, нежели срок, на который избираются традиционные органы государственной власти субъекта РФ (например, 12 лет). Это не только обеспечит значительную независимость советников от депутатского корпуса и исполнительной власти в лице главы субъекта РФ, но и позволит им более эффективно осуществлять свою деятельность, поскольку, как было справедливо отмечено в пояснительной записке к законопроекту об увеличении срока полномочий судей Конституционного Суда РФ, «судье требуется определенное время, пока он не начнет работать с полной отдачей»¹.

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона от 8 февраля 2001 г. № 1-ФКЗ

Мы убеждены, что такой подход применим и к членам регионального органа конституционного контроля с той лишь оговоркой, что их пожизненное назначение нежелательно [Курятников 2022b: 108].

Компетенции конституционных советов в республиканских законах также уделено большое внимание, но вот объем этих полномочий оказался совершенно разным.

Так, самый малый (можно даже сказать, мизерный) объем компетенции получил Конституционный совет Республики Адыгея, которому предоставлено единственное полномочие – проводить предварительный нормоконтроль поправок к Конституции Республики Адыгея (ч. 1 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Адыгея). При этом не совсем ясно, на соответствие чему должны проверяться проекты конституционных поправок. С учетом того что положения раздела I Конституции Республики Адыгея «составляют незыблемые основы конституционного строя Республики Адыгея, а положения иных разделов Конституции не могут им противоречить»², справедливо предположить, что предметом проверки станет соответствие проектов конституционных поправок разделу I Конституции Республики Адыгея.

Следующим по объему компетенции (условно) следует назвать Конституционный совет Республики Башкортостан, который наделен как правом факультативного предварительного нормоконтроля проектов законов Республики Башкортостан и проектов актов Государственного собрания Республики Башкортостан, так и правом факультативного последующего нормоконтроля любого нормативного правового акта Республики или органа местного самоуправления (ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан). Широта компетенции Конституционного совета Республики Башкортостан условна, ибо согласно п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан проверка действующих правовых актов проводится по жалобам граждан. Иными словами, органы власти или их должностные лица не обладают правом

«О внесении изменений и дополнения в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

² Статья 17 Конституции Республики Адыгея.

инициировать последующий конституционный нормоконтроль.

Самым большим объемом компетенции наделены конституционные советы в Республиках Саха (Якутия) и Татарстан. Так, Конституционный совет Республики Саха (Якутия) обладает правом предварительного факультативного нормоконтроля законов Республики до их подписания главой Республики, правом предварительного обязательного нормоконтроля конституционных поправок и проектов законов, регулирующих основы конституционного строя или национально-государственный статус Республики, и правом последующего факультативного нормоконтроля всех нормативных актов Республики и расположенных на ее территории муниципальных образований (при этом перечень инициаторов проведения такого нормоконтроля очень широк, хотя и не включает граждан) (чч. 1–3 ст. 3 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия).

Конституционный совет Республики Татарстан обладает правом: предварительного обязательного нормоконтроля в отношении конституционных поправок и предварительного факультативного нормоконтроля в отношении проектов договоров Республики Татарстан¹, последующего факультативного контроля в отношении законов и нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики, а также нормативных правовых актов расположенных на ее территории муниципальных образований (при этом перечень инициаторов проведения такого нормоконтроля очень широк и включает граждан, если последние считают, что их права нарушены оспариваемым актом) (чч. 1, 2, 3, 5 ст. 5 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан).

Что касается традиционного для органов конституционного контроля полномочия осуществлять официальное толкование конституции, то в усеченном виде оно предусмотрено только в законах о конституционных советах в Республиках Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия). Ограниченность этого полномочия проистекает из того факта, что результаты толкования, оглашенные конституционными советами, не имеют юридической силы, а значит, такое решение не может именоваться официальным.

¹ Последним полномочием другие конституционные советы не обладают.

Завершая анализ компетенции конституционных советов в Республиках Саха (Якутия), Адыгея, Башкортостан и Татарстан, следует отметить важное обстоятельство, объединяющее их. Они выносят исключительно рекомендательные решения. Иными словами, их решения не имеют обязательной юридической силы, что иногда даже особо выделяется в законе (например, ч. 2 ст. 12 Закона о Конституционном совете Республики Башкортостан). Такой подход регионального законодателя во многом объясняется правовой неопределенностью федерального законодательства в части регулирования полномочий конституционных (уставных) советов субъектов РФ, но не оправдывает его. Ничто не запрещает наделять конституционные (уставные) советы правом официального (обязательного по юридической силе) толкования конституций (уставов) субъектов РФ, а также искать альтернативные способы добиваться отмены актов, признанных неконституционными (противоречащими уставу).

Рекомендательный характер решений учрежденных конституционных советов субъектов РФ нивелирует их роль как средства правовой охраны Основного закона. К тому же бесперспективность создания в субъектах РФ специальных надзорных органов без властных полномочий уже продемонстрирована Уставной палатой Иркутской области², а потому региональному законодателю надлежит скорректировать свои законы и наделять конституционные советы властными полномочиями.

Место учрежденных конституционных советов в системе публичной власти – вопрос, пожалуй, самый «большой».

Во-первых, они не являются органами государственной власти в принципе, поскольку не обладают властными полномочиями. Это очень хорошо видно на примере Республики Адыгея и Башкортостан, конституционные советы в которых созданы без внесения поправок в региональные конституции. Это означает, что в соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

² Уставная палата Иркутской области просуществовала с 1996 до 1998 г. См.: закон Иркутской области от 7 декабря 1998 г. № 55-оз «О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области» // Восточно-Сиб. правда. 1998. 23 дек.

ской Федерации» они не входят в «систему органов государственной власти субъекта РФ», а созданы исключительно как иной государственный орган (без властных полномочий) в порядке ст. 37 того же Федерального закона. Соответственно их нельзя отнести ни к одной из традиционных ветвей государственной власти, поскольку затруднительно говорить о том, что они реализуют государственную власть в принципе.

Во-вторых, конституционный совет именуется государственным органом лишь в Республиках Саха (Якутия) и Татарстан (ч. 1 ст. 1 Закона о Конституционном совете Республики Саха (Якутия) и ч. 1 ст. 2 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан соответственно), тогда как в законах о конституционных советах Республик Адыгея и Башкортостан им отказано даже в такой характеристике.

В-третьих, один из трех конституционных советов (в Республике Адыгея) не является постоянно действующим, поскольку функционирует *ad hoc*, созываясь на заседание только для вынесения заключения по проекту конституционных поправок (которые, как показывает практика, вносятся довольно редко). По нашему мнению, его вообще нельзя считать отдельным органом субъекта РФ.

С учетом изложенного выше приходится констатировать, что учрежденные в республиках конституционные советы, безусловно являясь составной частью системы публичного управления, не входят в систему государственной власти субъекта РФ. Мы согласны с В. В. Курятниковым, который считает такой подход ошибочным и требующим исправления [Курятников 2023а: 91], тем более что на основании ст. 72 и 73, чч. 4 и 5 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ соз-

дание конституционных (уставных) советов как контрольных или надзорных органов государственной власти субъекта РФ входит в компетенцию регионального законодателя.

В завершение отметим, что законодатели Республик Саха (Якутия), Адыгея, Башкортостан и Татарстан продемонстрировали различные (порой противоположные) подходы к установлению правового положения своих конституционных советов. Само по себе это, пожалуй, хорошо, поскольку демонстрирует большую палитру возможностей для конструирования конституционных советов. Субъектам РФ удалось предложить интересные формы конституционного контроля и альтернативные судебному. Однако вряд ли при тиражировании их опыта получится определить перспективный вектор развития конституционного контроля в субъектах РФ.

Настоящей публикацией мы хотели показать, что законодатели субъектов РФ (прежде всего те из них, что решились на создание своих конституционных советов) недостаточно хорошо понимают, какими следует создавать конституционные советы и как их вписывать в имеющуюся систему власти. Это объективная проблема, порожденная федеральным законодателем, и решить ее без выработки доктринальных подходов к регулированию правового положения конституционных (уставных) советов субъектов РФ сложно, если вообще возможно. Не претендуя на истину в конечной инстанции, полагаем, что конституционные (уставные) советы субъектов РФ при всем многообразии возможных вариантов конструирования их правового статуса должны обладать властными полномочиями, а механизм их формирования должен обеспечить им независимость.

Список литературы

Аллиулов Р. Р. Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 6. С. 312–313.

Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2011. 622 с.

Гриценко Е. В. Эволюция российской модели регионального конституционного контроля: от уставных палат к конституционным судам и обратно? // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 2. С. 6–17.

Казанцев А. О., Савоськин А. В. История создания Уставного суда Свердловской области (к 25-летию Устава Свердловской области) // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 19–22.

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.

Кургузигов М. С. Конституционный контроль в странах Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. 242 с.

Курятников В. В. К вопросу о необходимой и допустимой компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2023а. Т. 23. № 1. С. 88–94.

Курятников В. В. Полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2023б. Т. 9. № 1. С. 92–108.

Курятников В. В. Правовая охрана Основного закона субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022а. № 8. С. 47–52.

Курятников В. В. К вопросу об оптимальной численности и сроке полномочий членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ // Право и государство: теория и практика. 2022б. № 11. С. 106–108.

Макарова Т. Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 35–38.

Несмеянова С. А. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 476 с.

Саликов М. С. Региональный конституционный контроль в России: возможен ли ренессанс? // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 5. С. 4–11.

Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 484 с.

Анатолий Тиханович Карасев – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета. 620144, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Народной Воли, д. 45. E-mail: a.t.karasev@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-3760-3345

Александр Владимирович Савоськин – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета. 620144, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Народной Воли, д. 45; профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: savoskinav@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-7112-6845

Вероника Александровна Мещерягина – кандидат юридических наук, руководитель юридической клиники Уральского государственного экономического университета. 620144, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Народной Воли, д. 45. E-mail: metsheryagina@yandex.ru.

ORCID: 0000-0001-9507-9417

The Constitutional Councils of the Republics of Adygea, Bashkortostan, Tatarstan and Sakha (Yakutia): Dutch Concert?

The constitutional (charter) councils of the constituent entities of the Russian Federation should replace the abolished constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation. However, legislation on them is extremely insufficient; therefore, the status of these

new state bodies was unclear. Different authors tried to concretize it in their legal studies based on the achievements of the legal doctrine of constitutional control and constitutional supervision. Yet the legislators of the constituent entities of the Russian Federation went in many respects in a unique way, which differs from theoretical constructions. Therefore, the task of the study was not only to compare the practice of establishing constitutional councils of the constituent entities of the Russian Federation with each other, but also to compare it with scientific ideas about special bodies of constitutional control.

Based on the experience of the Republics of Adygea, Bashkortostan, Tatarstan and Sakha (Yakutia), the paper highlights the following elements of the legal status of constitutional councils: the procedure for electing and term of office of constitutional advisers; competence of constitutional councils; the place of constitutional councils in the system of public power.

It is concluded that there are different approaches to the appointment of constitutional advisers. It is proposed to replicate the experience of the Republic of Adygea (subject to the legalization of a wide list of bodies and organizations authorized to nominate candidates for advisers). The insufficiency of the competence of the Constitutional Council of the Republic of Adygea and the limited number of subjects authorized to initiate constitutional normative control in the Constitutional Council of the Republic of Bashkortostan are stated. The recommendatory nature of the decisions of all the constitutional councils of the republics established in Russia is questioned. It is concluded that it is impossible to determine the place of constitutional councils in the Republics of Adygea, Bashkortostan, Sakha (Yakutia) and Tatarstan in the system of public authority, since they have no authority either.

Keywords: normative control, constitutional council of the subject of the Russian Federation, charter council of the subject of the Russian Federation, constitutional oversight, constitutional control

Recommended citation

Karasev A. T., Savoskin A. V., Meshcheryagina V. A. Konstitutsionnye sovety Respublik Adygeya, Bashkortostan, Tatarstan i Sakha (Yakutiya): kto v les, kto po drova? [The Constitutional Councils of the Republics of Adygea, Bashkortostan, Tatarstan and Sakha (Yakutia): Dutch Concert?], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 2, pp. 58–67, DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_58.

References

Alliulov R. R. Pravovye normy v mekhanizme gosudarstvennogo upravleniya [Legal Norms in the Mechanism of Public Administration], *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya*, 2004, no. 6, pp. 312–313.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Moscow, Eksmo, 2011, 622 p.

Gritsenko E. V. Evolyutsiya rossiiskoi modeli regional'nogo konstitutsionnogo kontrolya: ot ustavnykh palat k konstitutsionnym sudam i obratno? [Evolution of Russian Model of Regional Constitutional Control: from Charter Chambers to Constitutional Courts and Back?], *Zhurnal Konstitutsionnogo pravosudiya*, 2023, no. 2, pp. 6–17.

Kazantsev A. O., Savos'kin A. V. Istoriya sozdaniya Ustavnogo suda Sverdlovskoi oblasti (k 25-letiyu Ustava Sverdlovskoi oblasti) [The History of Establishment of the Statutory Court of the Sverdlovsk Region (to the 25th Anniversary of the Sverdlovsk Region Statute)], *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2020, no. 2, pp. 19–22.

Kryazhkov V. A. Konstitutsionnyi kontrol' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: kakim on mozhet byt' posle uprazhneniya konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov [Constitutional Control in Subjects of the Russian Federation: What it Can be After Abolition of Constitutional (Statutory) Courts], *Gosudarstvo i pravo*, 2021, no. 9, pp. 65–74.

Kurguzikov M. S. *Konstitutsionnyi kontrol' v stranakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Constitutional Control in the Countries of the

Commonwealth of Independent States: a Comparative Legal Study]: cand. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2016, 242 p.

Kuryatnikov V. V. K voprosu o neobkhodimoi i dopustimoi kompetentsii konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On the Necessary and Admissible Competence of Constitutional (Statutory) Councils of the Subjects of the Russian Federation], *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo*, 2023a, vol. 23, no. 1, pp. 88–94.

Kuryatnikov V. V. Polnomochiya konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov sub"ektov RF kak organov pravovoi okhrany Osnovnogo zakona [Powers of Constitutional (Statutory) Councils of Subjects of the Russian Federation as Bodies of Legal Protection of the Basic Law], *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya*, 2023b, vol. 9, no. 1, pp. 92–108.

Kuryatnikov V. V. Pravovaya okhrana Osnovnogo zakona sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [Legal Protection of the Basic Law of the Subject of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2022a, no. 8, pp. 47–52.

Kuryatnikov V. V. K voprosu ob optimal'noi chislennosti i sroke polnomochii chlenov konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov sub"ektov RF [On the Optimal Number and Term of Office of Members of Constitutional (Statutory) Councils of the Subjects of the Russian Federation], *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2022b, no. 11, pp. 106–108.

Makarova T. B. Kategorial'nyi analiz ponyatiya «administrativno-pravovoi status organov ispolnitel'noi vlasti» (metodologiya voprosa) [Categorical Analysis of the Notion «Administrative-Legal Status of Executive Power Bodies» (Methodology of the Issue)], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2006, no. 6, pp. 35–38.

Nesmeyanova S. A. *Teoretiko-pravovoe issledovanie konstitutsionnogo sudebnogo kontrolya v RF* [Theoretical and Legal Research of the Constitutional Judicial Control in the Russian Federation]: doct. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2004, 476 p.

Salikov M. S. Regional'nyi konstitutsionnyi kontrol' v Rossii: vozmozhen li renessans? [Regional Constitutional Control in Russia: is a Renaissance Possible?], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 5, pp. 4–11.

Tikhomirov Yu. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management on the Basis of Law], Moscow, Formula prava, 2007, 484 p.

Anatoly Karasev – doctor of juridical sciences, professor of the Department of constitutional law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21; professor of the Department of constitutional and international law, Ural State University of Economics. 620144, Russian Federation, Ekaterinburg, Narodnoi Voli str., 45. E-mail: a.t.karasev@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-3760-3345

Alexandr Savoskin – doctor of juridical sciences, associate professor, head of the Department of constitutional and international law, Ural State University of Economics. 620144, Russian Federation, Ekaterinburg, Narodnoi Voli str., 45; professor of the Department of constitutional law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: savoskinav@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-7112-6845

Veronika Meshcheryagina – candidate of juridical sciences, head of legal clinic, Ural State University of Economics. 620144, Russian Federation, Ekaterinburg, Narodnoi Voli str., 45. E-mail: metscheryagina@yandex.ru.

ORCID: 0000-0001-9507-9417

Дата поступления в редакцию / Received: 30.01.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 30.06.2023