

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
Основан в ноябре 1946 г.

Серия 11 ПРАВО

№ 4 • 2022 • ИЮЛЬ—АВГУСТ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в два месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Конституционное право и процесс; муниципальное право

- Шевурдяев С. Н. Особенности имплементации международных антикоррупционных стандартов финансирования избирательных кампаний (на примере России) 3
- Малютин Н. С., Сергеев С. Л. Институт региональной конституционной (уставной) юстиции в России: завершение истории? ... 26

Уголовный процесс и оперативно-розыскная деятельность

- Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе (вариант законодательного решения) 39
- Чекотков А. Ю. Перманентная дискуссия о процессуальном статусе уголовно преследуемого лица: возможно ли поставить точку? 65

Частное право

- Смаков В. М. Понятие убытков: деконструкция их определения как меры ответственности 84

История государства и права России и зарубежных стран

- Абрамова Н. В. Правовое регулирование статуса недвижимости лиц польской национальности в девяти западных губерниях России в XIX в. 97

Научная жизнь

- Балытников В. В., Глухов В. В. Цифровая сетевая медиа-власть: как ограничить потенциально безграничное (обзор дискуссии, состоявшейся в рамках X Петербургского юридического форума) 113

Критика и библиография

- Троицкая А. А., Храмова Т. М. Конституционное правосудие в России: путь сквозь время (Кряжков В. А., Митюков М. А. История конституционного правосудия в России) 121

CONTENTS

Constitutional Law and Procedure; municipal law

Sheverdyayev S. N. Features of the implementation of international anti-corruption standards for financing election campaigns (on the example of Russia)	3
Malyutin N. S., Sergevnikov S. L. Institution of regional constitutional (charter) justice in Russia: End of story?	26

Criminal procedure and operational-investigative activity

Yastrebov V. B., Yastrebov V. V. Legal basis for the activities of the prosecutor's office at the present stage (version of the legislative solution) ...	39
Chekotkov A. Yu. Permanent discussion about the procedural status of a criminally prosecuted person: Is it possible to put an end to it?	65

Private law

Smakov V. M. The concept of damages: deconstruction of their definition as a measure of responsibility	84
--	----

History of the state and law in Russia and foreign countries

Abramova N. V. Legal regulation of the real estate status of persons of Polish nationality in nine western provinces of Russia in the XIXth century	97
---	----

Scientific life

Balytnikov V. V., Glukhov V. V. Digital network media power: How to limit the potentially limitless (review of the discussion held within the X St. Petersburg Legal Forum)	113
---	-----

Critique and bibliography

Troitskaya A. A., Khramova T. M. Constitutional justice in Russia: a path through time (<i>Kryazhkov V. A., Mityukov M. A.</i> History of constitutional justice in Russia)	121
--	-----

Научная статья
УДК 342.565.2

Н. С. Малютин*, С. Л. Сергевнин**

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ (УСТАВНОЙ) ЮСТИЦИИ В РОССИИ: ЗАВЕРШЕНИЕ ИСТОРИИ?

Аннотация. Состоявшаяся в 2020 г. конституционная реформа затронула многие аспекты общественной и государственной жизни. Одним из таких аспектов стала функционирующая в Российской Федерации судебная система. В частности, единая федеральная судебная система потеряла один из своих элементов — конституционные (уставные) суды субъектов. Представляется, что подобные законодательные трансформации могут рассматриваться как некий финал истории регионального конституционного контроля в Российской Федерации, о чем шли довольно продолжительные дискуссии в отечественной правовой доктрине. Однако избранный федеральным законодателем формат упразднения региональных конституционных судов фактически был направлен на трансформацию, а не ликвидацию существующей системы, что подтверждается включением в текст соответствующего закона упоминания совершенно новых для отечественной системы публичной власти органов — конституционных (уставных) советов при законодательном органе субъекта Российской Федерации. В статье приводится критический анализ состоявшейся трансформации региональной системы конституционного контроля, в частности обращается внимание на две ключевые проблемы: 1) непоследовательность федерального законодателя в вопросах организации новой (реорганизации старой) системы регионального конституционного контроля; 2) низкая заинтересованность регионов в развитии и усилении собственной автономной системы регионального контроля. В заключении предлагается авторский взгляд на сложившуюся практику деятельности региональных конституционных (уставных) советов.

* Никита Сергеевич Малютин — кандидат юридических наук; доцент кафедры конституционного и муниципального права, юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия); ведущий научный сотрудник, Центр судебного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия); n_malyutin@mail.ru

** Сергей Львович Сергевнин — доктор юридических наук, профессор; декан, юридический факультет Северо-Западного института управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Россия); sergevnin-sl@ranepa.ru

© Малютин Н. С., Сергевнин С. Л., 2022.

Ключевые слова: судебная власть, правосудие, конституционный контроль, конституционные (уставные) суды, конституционные (уставные) советы, субъекты Российской Федерации, судебная реформа.

Для цитирования: Малютин Н. С., Сергеев С. Л. Институт региональной конституционной (уставной) юстиции в России: завершение истории? // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 4. С. 26–38.

Введение. 8 декабря 2020 г. был официально опубликован текст Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»¹, предложивший концептуально новое регулирование действующей на основе профильного ФКЗ² — судебной системы Российской Федерации.

Помимо того, что из текста названного ФКЗ были исключены упоминания о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации (далее — КУС), также была признана утратившей силу ст. 27, представлявшая собой, по сути, нормативную основу формирования, функционирования, обоснования (легитимации) юридического статуса и даже в известном смысле определенного развития такого специфического феномена национальной судебной системы, каким являлись и пока продолжают являться КУС.

Оперативная норма, содержащаяся в ст. 5 ФКЗ о внесении изменений, устанавливает порядок вступления в силу самого ФКЗ, а также его отдельных нормативных положений, получающих легализацию в отдельные сроки. Собственно говоря, именно применительно к институту КУС федеральный законодатель установил отложенную дату вступления в силу соответствующего нормативного регулирования, определяя ее 1 января 2023 г. До наступления этой даты должно быть исполнено содержащееся в анализируемом законодательном акте нормативное предписание об упразднении КУС.

Кроме того, ФКЗ о внесении изменений содержит специальное регулирование самой процедуры реализации названного предписания об упразднении. Так, со дня вступления закона в силу устанавливается запрет на принятие КУС новых дел к производству. В форме позитивного обязывания закрепляется правило, согласно которому рассмотрение дел, ранее принятых к производству, необходимо завершить до дня упразднения КУС в соответствующем регионе, что, разумеется, должно быть ознаменовано принятием необходимых решений по данным

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

² Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Там же. 1997. № 1. Ст. 1 (далее — ФКЗ о судебной системе).

делам. Во всяком случае конституционное судопроизводство должно быть завершено не позднее 1 января 2023 г.

Небезынтересно, что в данном ФКЗ законодатель использовал довольно редкий и уж во всяком случае нетипичный для данного уровня нормативного регулирования правовой инструментарий в виде нормативной рекомендации. Согласно п. 7 ст. 5 ФКЗ о внесении изменений регионы (по всей видимости, в лице законодательных органов) уполномочиваются на принятие необходимых решений о создании совершенно нового по своим правовым характеристикам и принципиально отличающегося от органов судебной власти института — конституционного (уставного) совета. При этом федеральный законодатель указал не только его наименование, но и место в системе публичной власти региона. Последний может быть создан при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Прокомментированное регулирование порождает закономерный вопрос о причинах, побудивших законодателя к столь решительной реконструкции национальной судебной системы. Первым и в достаточной степени очевидным объяснением следует признать принятие в 2020 г. Закона о поправке к Конституции РФ³. В качестве второй причины следует рассматривать само конституционное основание феномена региональной юстиции, который, несомненно, оставит заметный след в истории национальной системы правосудия⁴.

С учетом изложенных обстоятельств, как представляется, у федерального законодателя в принципе не было иного выбора, кроме как исправить существующий правовой дефект. Вполне приемлемым поводом для этого стала конституционная реформа 2020 г., в рамках которой были подтверждены базовые институты, характерные для национального федеративного правопорядка. Применительно к устройству судебной системы речь в первую очередь идет о фундаментальном принципе единства судебной власти как в ее институциональном, так и в функциональном контекстах.

Вполне логичным в связи с этим представляется также не полный отказ от дополнительной, гарантирующей права и свободы человека и гражданина региональной системы, а определение, хотя и в достаточно

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Там же. 2020. № 11. Ст. 1416 (далее — Закон о поправке к Конституции).

⁴ Подробнее об этом см.: *Авакьян С. А.* Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное право России: избр. ст. 2010–2016. М., 2016. С. 445–447; *Малютин Н. С.* Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 13–19; *Худoley К. М.* Принципы толкования конституционных норм региональными конституционными (уставными) судами // *Ex jure*. 2019. № 4. С. 21–33; и др.

мягкой форме нормативной рекомендации, но все же с необходимой долей конкретики — дальнейшей судьбы института регионального конституционного контроля.

За указанным шагом со стороны федерального законодателя должны последовать необходимые юридически значимые действия региональных органов государственной власти по самостоятельному упразднению КУС в порядке приведения регионального законодательства в соответствие с вновь введенным федеральным правовым регулированием. Стоит отметить, что ряд субъектов Российской Федерации уже предприняли соответствующие шаги в данном направлении. На данный момент процесс упразднения начат и/или уже реализован в отношении 9 органов конституционного контроля из действующих 15 в следующих субъектах Российской Федерации: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Калининградская область, Свердловская область, Санкт-Петербург.

В то же время процесс формирования новых институтов регионального конституционного контроля происходит менее оперативно. Как представляется, такое развитие событий обусловлено, с одной стороны, *недостаточно последовательной позицией федерального законодателя* относительно самого концепта регионального конституционного контроля, а с другой — *слабой региональной заинтересованностью* в развитии и поддержании собственной (относительно автономной!) системы обеспечения конституционности. Именно на анализе указанных проблем будет сконцентрировано внимание в рамках настоящей статьи.

Федеральное регулирование. Не вполне последовательной в исследуемом вопросе представляется позиция федерального законодателя в связи с избранными формулировками Закона о поправке к Конституции РФ. Формулируя новую редакцию ст. 125 Конституции РФ, конституционный законодатель решил дословно воспроизвести положения профильного федерального конституционного закона⁵, указав на то, что Конституционный Суд Российской Федерации является *высшим судебным органом* конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Очевидно, что подобная корректировка предполагала уравнивание конституционного закрепления базовых статусных характеристик Конституционного Суда и Верховного Суда, в отношении которого указание на его «высшее» положение изначально содержалось в Конституции РФ (ст. 126). Од-

⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

нако само значение термина «высший», особенно в контексте его конституционного закрепления, предполагает наличие менее высоких, подчиненных единиц, в отношении которых этот «высший» осуществляет некое институциональное или функциональное руководство. И если в отношении Верховного Суда РФ данный вопрос разрешается однозначно, поскольку в системе действующего законодательства последний представляет собой высшую судебную инстанцию, которая фактически завершает рассмотрение по существу большинства дел, то в отношении Конституционного Суда РФ данная характеристика, как представляется, требует определенных комментариев. В частности, само наличие в Конституции РФ упоминания КС оправдывало бы необходимость подобной корректировки конституционного текста, поскольку устанавливало бы именно конституционный уровень гарантии взаимоотношений федерального и региональных конституционных судов. При этом речь не обязательно должна идти о некоем институциональном подчинении по модели Верховного суда и нижестоящих судов. Иерархическая система конституционных судов обеспечивалась бы в данной ситуации самим фактом расщепления единой процессуальной формы между разными уровнями судебных органов, в то время как именно Конституционный Суд РФ в силу специфики своей компетенции в конечном итоге обеспечивал бы единообразное применение конституционных принципов и, таким образом, режим конституционной законности на всей территории Российской Федерации. Однако, как уже говорилось, изменение формулировки ст. 125 Конституции РФ было сопряжено с исключением из конституционного текста упоминания КС как составной части единой судебной системы РФ. Таким образом, фактически получилась парадоксальная ситуация, при которой Конституционный Суд РФ приобрел формальный конституционный статус «высшего судебного органа», будучи единственным в своем роде.

Весьма примечательно и то, что изначально внесенный Президентом Российской Федерации проект ФКЗ о внесении изменений развивал те положения Закона о поправке к Конституции, которые касались прекращения Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочий отдельных категорий судей. Уже в процедуре второго чтения в данный законопроект были внесены поправки, затрагивающие судьбу института регионального конституционного правосудия. При этом в заключении Правового управления Государственной Думы — с учетом специфики предмета регулирования внесенного главой государства законопроекта — рекомендовалось нормативные положения, касающиеся регулирования КС, закрепить, в частности, в ФЗ об общих принципах организации

власти в субъектах РФ⁶. По всей видимости, не последнюю роль в этом законодательном сюжете сыграли кардинальные изменения, внесенные в текст ст. 118 Конституции Российской Федерации, в которой бланкета, содержащаяся в ч. 3, была заменена регулированием в виде исчерпывающего перечня органов судебной власти, в котором места КУС не нашлось. Таким образом, определение субъектов национальной судебной системы было переведено исключительно на высший нормообразующий — конституционный уровень.

Между тем данная позиция не нашла своего отражения в ходе оперативно проведенной реформы законодательства о системе органов публичной власти в субъектах Российской Федерации. В частности, принятый во исполнение Закона о поправке к Конституции РФ и направленный на фактическую замену прежнего регулирования ФЗ о публичной власти в субъектах⁷ не упомянул в своем тексте новую модель органов конституционного контроля, предложенную федеральным законодателем в рамках судебной реформы. При этом важно подчеркнуть, что несмотря на предлагаемый открытый перечень иных государственных органов, формируемых в субъекте Российской Федерации (ч. 1 ст. 37 ФЗ о публичной власти в субъектах), указанный закон все же специально называет наиболее значимые, по мнению федерального законодателя, региональные органы, не укладывающиеся в традиционную триаду разделения властей: уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка, уполномоченный по правам коренных малочисленных народов, иные уполномоченные, избирательная комиссия субъекта, а также контрольно-счетный орган (в отношении которого сделана специальная оговорка об обязательности — ч. 1 ст. 38). Как видно из приведенного положения закона, конституционные (уставные) советы не названы в числе иных государственных органов субъекта федерации, что с учетом системного толкования нового законодательного регулирования системы публичной власти в регионе позволяет говорить об одной из двух возможных моделей.

1. *Модель автономного непоименованного органа.* Как уже отмечалось, новый закон устанавливает открытый перечень иных государственных органов, отмечая лишь, что все они могут учреждаться конституцией (уставом) или законом субъекта наряду с обязательными органами государственной власти (ч. 1 ст. 37). Прежде всего в данной формулировке внимание привлекает достаточно долго обсуждаемое в

⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁷ Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Там же. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

конституционно-правовой и административно-правовой науке соотношение категорий «орган государственной власти» и «государственный орган». Таким образом, федеральный законодатель фактически отнес к числу органов государственной власти лишь те государственные органы, которые можно отнести к одной из ветвей власти, предусмотренных ст. 10 Конституции РФ. Однако такое утверждение не формулируется четко законодателем, а может быть лишь аналитически выведено из системного использования названных терминов в самом обновленном ФЗ о публичной власти в субъектах. К сожалению, несмотря на данный вывод, отсутствие четкого законодательного подхода в данном вопросе в совокупности с формальным разграничением названных категорий создает условия для различных доктринальных интерпретаций, в значительной степени ограничивающих сферу действия и регулятивные возможности этих самых «иных государственных органов»⁸.

Таким образом, действующее законодательное регулирование можно рассматривать как довольно гибкое пространство для реализации субъектом федерации своей автономной компетенции при формировании иного государственного органа и наделения его соответствующей компетенцией. Важно отметить, что в данном случае нормативное регулирование данного вопроса остается за региональным законодателем: придать соответствующему органу конституционное (уставное) значение или сформировать его на основе конституционного (уставного) или ординарного регионального закона. При этом само наличие специального нормативного регулирования фактически создает дополнительную гарантию, а также некоторую автономию для конституционных (уставных) советов в отношении законодательных органов, позволяя законодателю тем самым более гибко подходить как к вопросам организации, так и к вопросам компетенции данного органа, а также определять характер юридических последствий принимаемых им решений.

2. Модель структурного элемента законодательного органа. Представляется, что отсутствие специального упоминания в профильном ФЗ о публичной власти в субъектах конституционных (уставных) советов следует рассматривать не как некое упущение со стороны федерального законодателя, а как его квалифицированное умолчание. В этой

⁸ Как отмечает Ф. Г. Хуснутдинов, государственные органы отличаются от органов государственной власти тем, что «первые, в отличие от вторых, не имеют права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан или их объединения» (Хуснутдинов Ф. Г. Государственный орган и орган государственной власти: соотношение понятий // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 22). Между тем такой подход едва ли можно считать оправданным, поскольку в настоящее время возможности принятия нормативных актов Центральной избирательной комиссией РФ, Банком России и иными государственными органами в отечественной правовой науке не подвергаются серьезной критике.

ситуации, вероятнее всего, предполагается возможность учреждения конституционных (уставных) советов не как самостоятельных (хотя и организуемых при законодательном органе) органов, а как полноценных структурных единиц регионального парламента. Таким образом, фактическое учреждение указанных советов также будет находиться в сфере компетенции законодательного органа, однако форма реализации данного полномочия будет, как представляется, несколько иной. В частности, в подобной ситуации региональный парламент не связан необходимостью принятия отдельного закона о конституционном (уставном) совете, а может ограничиться лишь корректировкой локального регулирования (например, регламента работы законодательного органа) или принятием постановления законодательного органа. Представляется, что в обоих случаях независимость, обусловленная хотя бы внешней автономией от регионального парламента, а также и эффективность создаваемого конституционного (уставного) совета будет в значительной степени снижена. Кроме того, подобная модель структурного развития системы региональной публичной власти во многом предопределяется (а значит и по сути ограничивается) конституционным статусом законодательного органа субъекта, что, как представляется, едва ли позитивно скажется на учреждаемом органе конституционного контроля.

Региональная практика. Как представляется, состоявшаяся законодательная реформа фактически разрешила давнюю проблему отечественной конституционной модели, при которой в рамках единой федеральной судебной системы существовал относительно обособленный элемент, имеющий вполне реальные возможности для полноценной конкуренции с ординарным правосудием как в части юрисдикции, так и в части юридических последствий принимаемых решений. Важно подчеркнуть, что в рамках проведенной реформы субъектам на уровне федерального конституционного закона было предложено сформировать собственные внесудебные структуры, фактически наделяемые полномочиями прежних КУС. Однако, несмотря на довольно категоричные формулировки закона о необходимости упразднения КУС, лишь один из субъектов фактически воспринял новую предложенную модель регионального конституционного контроля и приступил к ее непосредственной реализации. Так, 26 мая 2021 г. Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) (далее — РСЯ) принял одновременно 2 конституционных закона: об упразднении Конституционного суда РСЯ (с 1 июля 2021 г.)⁹ и об учреждении Конституцион-

⁹ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 г. 2357-3 № 625-VI «Об упразднении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2021. 3 июня.

ного совета РСЯ¹⁰. Фактически, таким образом, в указанном субъекте произошел институциональный транзит в сфере конституционного контроля. В то же время остальные субъекты федерации, как представляется, с несколько меньшим энтузиазмом восприняли предложенную модель. В частности, по состоянию на 1 августа 2022 г. из 16 регионов, ранее имевших конституционные (уставные) суды, лишь 2 приняли необходимые законодательные решения и учредили соответствующие советы — РСЯ и Республика Адыгея¹¹.

Важно подчеркнуть, что подобный результат едва ли следует рассматривать как некую специфическую реакцию субъектов федерации на отложенное решение федерального законодателя (как уже отмечалось ранее, действующие КУС должны быть упразднены 1 января 2023 г.). Фактически большинство регионов восприняло данную законодательную реформу как некий сигнал федерального центра к полному отказу от системы регионального конституционного контроля. Косвенно это обстоятельство подтверждается законодательной практикой субъектов, ранее имевших собственные КУС и достаточно активно поддерживающих их функционирование как в практическом, так и в научно-теоретическом плане. В частности, внесенные по мотивам федеральной реформы изменения в Устав Санкт-Петербурга¹² помимо непосредственного исключения положений профильной ст. 50, устанавливавшей статус Уставного суда Санкт-Петербурга, затронули также и часть полномочий упраздняемого органа, предоставив право официального толкования Устава Законодательному Собранию Санкт-Петербурга (кстати, редкий пример аутентического толкования)¹³. Подобная практика была реализована и в других субъектах, где имелись уставные суды. Однако, в отличие от Санкт-Петербурга, законодатель Свердловской области решил исключить саму возможность официального толкования Устава¹⁴, в то время как в Калининградской области

¹⁰ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 г. 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» // Там же.

¹¹ Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 г. № 66 «О Конституционном Совете Республики Адыгея» // Советская Адыгея. 2022. 7 мая.

¹² Закон Санкт-Петербурга от 12.04.2021 г. № 147–33 «О внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга»: Официальный интернет-портал правовой информации: URL: pravo.gov.ru (дата обращения: 01.08.2022).

¹³ Важно подчеркнуть, что для этих целей в Устав Санкт-Петербурга была внесена специальная ст. 76–1, а также был скорректирован закон «Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга» (Вестн. ЗС Санкт-Петербурга. 2003. 29 дек.), который в нынешней редакции назван как Закон Санкт-Петербурга «Об официальном толковании Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга».

¹⁴ В частности, новая редакция ст. 68 Устава Свердловской области прямо предусматривает, что «Устав Свердловской области и законы Свердловской области официальному толкованию не подлежат» («Устав Свердловской области» от 23.12.2010 г. № 105-ОЗ (ред. от 25.05.2022 г.) // СЗ Свердловской области. 2011. № 12 (2010). Ст. 1914.

ограничились лишь техническим исключением соответствующего полномочия¹⁵.

Несколько иная ситуация наблюдается в республиках. Так, в частности, Республики Татарстан и Карачаево-Черкессия до настоящего времени не сформировали конкретной законодательной основы для новых органов, однако упомянули подобную возможность на уровне профильных докладов региональных уполномоченных по правам человека, посвященных стратегии защиты прав человека в соответствующем субъекте федерации¹⁶.

В то же время Республика Башкортостан¹⁷, Ненецкий автономный округ¹⁸ и Тверская область¹⁹ внесли необходимые корректировки в собственные основные законы, а также в профильное законодательство, как правило, касающееся деятельности законодательного органа. При этом какого-либо специального нормативного акта о конституционном (уставном) совете до настоящего момента не принято.

Нельзя не отметить и еще один весьма интересный факт, связанный с оценкой реальной заинтересованности субъектов РФ в институциональном развитии собственной региональной системы конституционного контроля. Как уже отмечалось, принятый ФЗ о публичной власти в субъектах остался безучастным к вопросам регионального конституционного контроля (по причине низкой заинтересованности в этом федерального центра). Однако, как представляется, субъекты федерации, заинтересованные в сохранении собственного позитивного опыта в обозначенной сфере, могли оказать посильное воздействие на придание создаваемым конституционным (уставным) советам достаточно четкой правовой основы в новом законе. Между

¹⁵ Фактически указанное полномочие оказалось исключенным в общем пуле норм об Уставном суде Калининградской области (ст. 52 Устава), в то время как каких-либо специальных оговорок относительно возможности толкования Устава иными субъектами сделано не было. Между тем отдельного внимания заслуживает достаточно подробная уставная регламентация конституционного статуса Законодательного Собрания Калининградской области, которая, как представляется, едва ли может расцениваться как ориентирующая на учреждение нового Уставного совета в названном регионе (Закон Калининградской области от 18.01.1996 г. № 30 (ред. от 18.04.2022 г.) «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» // Янтарный край. 1996. 26 янв.

¹⁶ Постановление КМ РТ от 24.12.2021 г. № 1285 «Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2022–2028 годы» // СЗ Республики Татарстан. 2022. № 7. Ст. 0235; Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Карачаево-Черкесской Республике в 2021 году» // ДР. Официальная среда. 2022. 21 апр.; 14 июля.

¹⁷ Ст. 76 Конституции Республики Башкортостан (Республика Башкортостан. 2002. 6 дек.); ст. 7 Закона Республики Башкортостан от 30.12.2002 г. № 448-з (ред. от 04.02.2022 г.) «О Государственном Собрании — Курултае Республики Башкортостан» (там же. 2003. 10 янв.).

¹⁸ Ст. 25 Устава Ненецкого автономного округа (Нярьяна Вындер. 1995. 26 сент.).

¹⁹ Ст. 122 Устава Тверской области (Тверские ведомости. 1998. 4–10 дек.).

тем анализ законодательной процедуры в отношении данного закона красноречиво показывает, что ни один из субъектов федерации (и в особенности достаточно влиятельные в вопросах определения границ региональной повестки) не предложили соответствующих поправок. Так, по официальной информации, несмотря на совместную сферу ведения принимаемого закона, лишь 5 субъектов федерации (республики Алтай, Башкортостан, Татарстан и Чувашия; Севастополь) выступили с инициативой поправок (при том, что общее число рассмотренных Государственной Думой поправок составило около 200). При этом ни одна из обозначенных региональных инициатив не касалась вопросов законодательного закрепления института конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации²⁰.

Анализ представленной практики позволяет говорить о том, что наряду с существующими нормативными проблемами субъекты федерации не спешат реализовывать свою компетенцию в сфере формирования обновленной (или вновь создаваемой) системы конституционного контроля, что отчасти следует рассматривать как вполне красноречивое подтверждение необходимости упразднения конституционных (уставных) судов.

Перспективы развития (вместо заключения). Несмотря на довольно скромный положительный опыт трансформации судебной модели регионального конституционного контроля во внесудебный нельзя не отметить, что избранный субъектами РФ подход все же в настоящее время далек от совершенства. Анализ профильного законодательства, принятого в РСЯ и Республике Адыгея, позволяет сделать вывод о том, что потенциал сформированных конституционных советов во многом останется нереализованным. Прежде всего это обусловлено довольно скромной компетенцией, предоставленной конституционным советам. Так, в частности, Конституционный совет РСЯ после трансформации сохранил лишь нормоконтрольные полномочия по проверке республиканских законов и их проектов, утратив при этом возможность рассмотрения жалоб граждан по данным вопросам, а также полномочие по толкованию Конституции РСЯ²¹. Кроме того, крайне слабо регламентированными оказались положения о правовой природе решений Конституционного совета и их юридической силе. Представляется, что определенное федеральным законодателем положение конституционных (уставных) советов *при региональном парламенте*

²⁰ Информация о рассмотрении законопроекта № 1256381–7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: Официальный портал Системы законодательного обеспечения законодательной деятельности: URL: sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7 (дата обращения: 01.08.2022).

²¹ Конституционный Закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. 2356–3 № 623–VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»: Официальный интернет-портал правовой информации: URL: pravo.gov.ru. (дата обращения: 26.05.2021).

может способствовать значительному укреплению представительных начал в осуществлении публичной власти на уровне субъекта федерации при правильной настройке взаимоотношений между законодательным органом и конституционным (уставным) советом. Учитывая крайне фрагментарное федеральное регулирование новой модели регионально-го конституционного контроля, региональный законодатель оказывается в удивительной ситуации достаточно широкой дискреции в выборе собственного пути, как с точки зрения сугубо институциональных вопросов (количество советников, их статус, материальные гарантии и пр.), так и, что более важно, с точки зрения определения компетенции.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное право России: избранные статьи. 2010–2016. М., 2016. С. 445–447
2. Малютин Н. С. Исчерпан ли интерпретационный потенциал региональной конституционной юстиции в Российской Федерации? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 13–19
3. Худoley К. М. Принципы толкования конституционных норм региональными конституционными (уставными) судами // Ex jure. 2019. № 4. С. 21–33.
4. Хуснутдинов Ф. Г. Государственный орган и орган государственной власти: соотношение понятий // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 20–24.

Статья поступила в редакцию 10.08.2022; одобрена после рецензирования 20.08.2022; принята к публикации 01.09.2022

Original article

Nikita S. Malyutin*, Sergey L. Sergevnin**

INSTITUTION OF REGIONAL CONSTITUTIONAL (CHARTER) JUSTICE IN RUSSIA: END OF STORY?

Abstract. *The constitutional reform that took place in 2020 affected many aspects of public and social life. One of these aspects was the functioning judicial system in the Russian Federation. In particular, the unified federal judicial system has lost one of its*

* PhD (Law); Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Lomonosov MSU (Moscow, Russia)

** Dr. Sci (Law), Professor; Dean, Faculty of Law, North-Western Institute of Management, RANEPA (St. Petersburg, Russia)

elements — the constitutional (statutory) courts of the subjects. It seems that such legislative transformations can be considered as a kind of finale of the history of regional constitutional control in the Russian Federation, which was discussed for quite a long time in the domestic legal doctrine. However, the format chosen by the federal legislator for the abolition of regional constitutional courts was actually aimed at transforming rather than eliminating the existing system, which is confirmed by the mention in the text of the relevant law of bodies completely new to the domestic system of public power — constitutional (charter) councils under the legislative body of the subject of the Russian Federation. The article provides a critical analysis of the transformation of the regional system of constitutional control, in particular, draws attention to two key problems: 1) inconsistency of the federal legislator in the organization of a new (reorganization of the old) system of regional constitutional control; 2) low interest of the regions in the development and strengthening of their own autonomous system of regional control. In conclusion, the author's analysis of the current regional practice of the activities of regional constitutional (charter) councils is proposed.

Keywords: judicial power, justice, constitutional control, constitutional (charter) courts, constitutional (charter) councils, subjects of the Russian Federation, judicial reform.

For citation: Malyutin, N.S. and Sergevnnin, S.L. (2022). Institution of regional constitutional (charter) justice in Russia: End of story? *Moscow University Bulletin. Series 11. Law*, 4, pp. 26–38 (in Russ.).

Bibliography

1. Avakyan, S.A. (2016). Urgent problems of constitutional justice in the constituent entities of the Russian Federation. *Constitutional law of Russia: selected articles. 2010–2016*, pp. 445–447 (in Russ.).
2. Maliutin, N.S. (2015). Has the interpretative potential of regional constitutional justice in the Russian Federation been exhausted? *Journal of Constitutional Justice*, 5, pp. 13–19 (in Russ.).
3. Khudolei, K.M. (2019). Principles of Interpretation of Constitutional Norms by Regional Constitutional Courts. *Ex jure*, 4, pp. 21–33 (in Russ.).
4. Khusnutdinov, F.G. (2021). State body and state authority: correlation of concepts. *State power and local self-government*, 10, pp. 20–24 (in Russ.).

The article was submitted 10.08.2022; approved 20.08.2022; accepted 01.09.2022