

Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ: проблемы и решения

Аннотация. Упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ как специализированных органов правовой охраны Основного закона поставило перед субъектами РФ задачу формирования новых механизмов обеспечения конституционной законности. Вместе с тем федеральный законодатель, разрешив создание конституционных (уставных) советов субъектов РФ, не определил ни их статуса, ни порядка их формирования. В то же время именно порядок формирования зачастую определяет реальное место и роль в системе публичной власти, а нерешенность этого вопроса будет препятствовать созданию конституционных (уставных) советов в субъектах РФ. Кроме того, именно порядку формирования состава (а не компетенции или порядку работы) уделено основное внимание в трех законах об уже созданных конституционных советах в Республиках Якутия, Адыгея и Башкирия.

В публикации анализируется опыт формирования органов конституционной охраны Основного закона и прежде всего конституционных (уставных) судов субъектов РФ как исторических предшественников конституционных (уставных) советов. Изучается проблематика установления требований к кандидатам в члены конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Анализируется порядок формирования конституционных советов в Якутии, Адыгее и Башкирии.

Обосновываются три наиболее вероятные модели формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ. В качестве оптимальной модели предлагается установить назначение членов конституционного (уставного) совета исключительно законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ по представлению широкого круга государственных органов, должностных лиц и организаций (а не только по представлению главы субъекта РФ).

Предлагается также установить отдельные сроки для внесения кандидатур в парламент субъекта РФ и для последующего принятия решения по ним. При этом срок для внесения кандидатур в палату парламента должен быть достаточным для надлежащего оповещения и подбора кандидатов и должен составлять не менее трех месяцев, тогда как срок принятия решения по кандидатурам может и должен быть по возможности коротким (например, один месяц).

© Савоськин А. В., Курятников В. В., 2023

* *Савоськин Александр Владимирович*, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
savoskinav@yandex.ru

** *Курятников Виталий Владимирович*, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета
просп. Ленина, д. 76, г. Челябинск, Россия, 454080
kuryatnikov74@gmail.com

Предлагается тиражировать опыт Конституционного совета Адыгеи, председатель, заместитель председателя и секретарь которого избирается конституционными советниками Адыгеи из своего состава.

Ключевые слова: конституционный (уставный) совет; охрана Основного закона; Конституция; Основной закон; Конституционный совет Адыгеи; Конституционный совет Башкирии; Конституционный совет Якутии; формирование конституционного совета; формирование уставного совета; субъект РФ; порядок формирования.

Для цитирования: Савоськин А. В., Курятников В. В. Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ: проблемы и решения // *Lex russica*. — 2023. — Т. 76. — № 4. — С. 94–105. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.197.4.094-105.

Procedure for the Formation of Constitutional (Statutory) Councils of the Constituent Entities of the Russian Federation: Problems and Solutions

Aleksandr V. Savoskin, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics; Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V.F. Yakovlev
ul. Komsomolskaya, d. 21, Ekaterinburg, Russia, 620137
savoskinav@yandex.ru

Vitaliy V. Kuryatnikov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University
prosp. Lenina, d. 76, Chelyabinsk, Russia, 454080
kuryatnikov74@gmail.com

Abstract. The abolition of the constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation as specialized bodies of legal protection of the Basic Law has set the task of forming new mechanisms for ensuring constitutional legality for the constituent entities of the Russian Federation. At the same time, the federal legislator, having authorized the creation of constitutional (statutory) councils of the constituent entities of the Russian Federation, did not determine either their status or the procedure for their formation. At the same time, it is the order of formation that often determines the real place and role in the system of public power, and the unresolved issue will prevent the creation of constitutional (statutory) councils in the constituent entities of the Russian Federation. In addition, it is the order of formation of the body (and not the competence or the order of work) that is given the main attention in the three laws on already established constitutional councils in the Republics of Yakutia, Adygea and Bashkiria.

The paper analyzes the experience of the formation of constitutional protection bodies of the Basic Law and, above all, constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation as historical predecessors of constitutional (statutory) councils. The problems of establishing requirements for candidates for members of the constitutional (statutory) councils of the constituent entities of the Russian Federation are studied. The order of formation of constitutional councils in Yakutia, Adygea and Bashkiria is analyzed.

The three most probable models of formation of constitutional (statutory) councils of the constituent entities of the Russian Federation are substantiated. The authors propose a model that is deemed optimal. They suggest appointing members of the constitutional (statutory) council exclusively by the legislative (representative) authority of the constituent entities of the Russian Federation following the proposal of a wide range of state bodies, officials and organizations (and not only on the proposal of the head of the constituent entity of the Russian Federation). It is also proposed to establish separate deadlines for submitting candidates to the parliament of a constituent entity of the Russian Federation and for subsequent decision-making thereon. At the same time, the deadline for submitting candidates to the House of Parliament should be sufficient for proper notification and selection of candidates and should be at least three months, while the deadline for making a decision on candidates can and should be as short as possible (for example, one month).

It is proposed to replicate the experience of the Constitutional Council of Adygea, the chairman, deputy Chairman and secretary of which are elected by the constitutional advisers of Adygea from among their members.

Keywords: Constitutional (Statutory) Council; protection of the Basic Law; Constitution; Basic Law; Constitutional Council of Adygea; Constitutional Council of Bashkiria; Constitutional Council of Yakutia; formation of the

Constitutional Council; formation of the statutory council; constituent entity of the Russian Federation; formation procedure.

Cite as: Savoskin AV, Kuryatnikov V.V. Poryadok formirovaniya konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov subektov RF: problemy i resheniya [Procedure for the Formation of Constitutional (Statutory) Councils of the Constituent Entities of the Russian Federation: Problems and Solutions]. *Lex russica*. 2023;76(4):94-105. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.197.4.094-105. (In Russ., abstract in Eng.).

Для любого органа власти порядок формирования является одним из ключевых с точки зрения установления его места и реальной роли в системе публичной власти. Для конституционных (уставных) советов субъектов РФ как для контрольных органов этот вопрос является важным вдвойне.

Здесь уместно вспомнить, что процедура учреждения первого уставного суда в России (в Свердловской области) была временно заблокирована Палатой Представителей Свердловской области (верхней палатой парламента), поскольку, согласно поступившему к ней из Областной Думы проекта закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Палата Представителей Свердловской области не обладала никакими полномочиями по назначению судей Уставного Суда. В 1997 г. достичь компромисса между палатами Законодательного Собрания Свердловской области не удалось, и вето верхней палаты было преодолено только повторным принятием закона квалифицированным числом голосов депутатов в Областной Думе¹.

Еще один исторический пример — так и не начавший работу, но юридически созданный Уставный Суд Иркутской области, процесс создания которого как раз и остановился на стадии выдвижения кандидатов в судьи². При этом показательно, что смена главы субъекта РФ зачастую выступала ключевой предпосылкой

(а можно утверждать, что и причиной) несоздания (как это было в Иркутской области) или даже упразднения уставного суда (как это случилось в Челябинской области³).

Эти уже исторические вехи в развитии конституционной юстиции в субъектах РФ как формы правовой охраны Основного закона не могут и не должны игнорироваться, поскольку, как показывает ретроспективный анализ, именно нерешенность вопроса порядка формирования таких органов зачастую является реальной преградой к их созданию.

Важно отметить, что порядку назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ в отечественных исследованиях уделялось внимания значительно меньше, нежели предложения учреждения региональной конституционной юстиции в качестве обязательного элемента системы власти субъекта РФ⁴. Это создает дополнительные сложности при определении порядка формирования создаваемых в субъектах РФ конституционных (уставных) советов.

В настоящее время федеральным законодателем задан только один «негативный» ориентир по вопросу порядка формирования и статуса членов конституционных (уставных) советов субъектов Федерации: их члены не являются судьями, а значит, порядок их назначения (равно как и процедуры прекращения полно-

¹ Более подробно см.: 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.

² Игнатенко В. В., Петров А. А., Праскова С. В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 20–28 ; № 6. С. 20–28.

³ Карасев А. Т., Савоськин А. В. К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области // Проблемы права. 2014. № 2. С. 36–40 ; Казанцев А. О., Савоськин А. В. В Челябинской области незаконно упразднен Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 48–52.

⁴ В числе работ, особо анализирующих порядок формирования коллегии судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, следует выделить: Худолей К. М. О некоторых вопросах назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Пермского университета. 2014. Вып. 4 (26). С. 75 ; Иванова Е. Л. Проблемы законодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 48–51 ; Портнова Е. В. Состав и требования к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Современное право. 2017. № 8. С. 66–70.

мочий) не предусматривает участия органов судейского сообщества. Каких-либо иных, хотя бы ориентировочных критериев относительно порядка назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ федеральный законодатель не обозначил.

Такая правовая неопределенность может существенно усложнить принятие соответствующих законов и затянуть процесс создания конституционных (уставных) советов, а с другой стороны, она открывает возможности для максимально творческого подхода к решению этого вопроса, что, в частности, и продемонстрировал законодатель Якутии, первым в России решившийся на принятие закона о конституционном совете субъекта РФ. Однако, прежде чем проанализировать опыт назначения конституционных советников в начавших работу конституционных советах в Якутии, Адыгее и Башкирии, исследуем общемировой опыт и отечественную практику (преимущественно региональную) формирования органов правовой охраны Основного закона.

Отечественная и зарубежная практика формирования специализированных органов правовой охраны основного закона демонстрирует **три основные модели назначения** их членов: непосредственно главой государства и непосредственно представительным органом⁵; представительным органом по предложению главы государства⁶; органами всех ветвей государственной власти⁷. При этом реальная роль и значение тех или иных органов власти при назначении существенно варьируется.

Как отмечает Д. А. Бурдин, наиболее традиционным (в том числе и для России) вариантом формирования состава специализированного органа правовой охраны конституции является подход, согласно которому все его члены назначаются представительным (законодательным) органом государственной власти⁸. Однако применительно к органам судебного конституционного контроля субъектов федерации за рубежом часто применяются и иные варианты назначения (например, избрание населением⁹). В целях объективности отметим, что

⁵ Например, Конституционный Суд Республики Беларусь состоит из 12 судей, шесть из которых назначает Президент, а остальных судей — верхняя палата парламента, Совет Республики (ст. 91 Конституции Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1994. № 9. Ст. 144). Аналогична ситуация с формированием вновь учрежденного Конституционного суда Казахстана, где четверо судей назначаются на должность Президентом, по трое судей назначаются Сенатом и Мажилисом Парламента Республики Казахстан (ч. 4 ст. 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 05.11.2022 № 153-VII ЗРК «О Конституционном суде Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 07.11.2022. № 212). Конституционный Суд Армении состоит из девяти судей, пять из которых назначает Национальное Собрание, четырех судей назначает Президент (п. 1 ст. 83, п. 10 ст. 55 Конституции Республики Армения от 05.07.1995 // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> (дата обращения: 20.01.2023)).

⁶ Такая модель, когда судьи назначаются парламентом по представлению главы государства, существует не только в России, но и, например, в Азербайджане (ч. 2 ст. 130 Конституции Республики Азербайджан от 12.11.1995 // Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1997. № 1) и в Таджикистане (ч. 1 ст. 8 Конституционного закона Республики Таджикистан от 26.07.2014 № 1083 «О Конституционном суде Республики Таджикистан» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Таджикистан. URL: <http://constcourt.tj/ru/hujatho/konstitucionnyj-zakon-respubliki-tadzhikistan-o-sudah-respubliki-tadzhikistan> (дата обращения: 20.01.2023)).

⁷ Такая модель представлена, например, в Республике Молдова, где по два судьи Конституционного суда назначают парламент Молдовы, Правительство Молдовы и Высший совет магистратуры (ст. 6 Закона Республики Молдова от 13.12.1994 № 317-XIII «О Конституционном суде» // Официальный монитор Республики Молдова. 07.02.1995. № 8. Ст. 86). Аналогична ситуация в Украине, где Президент Украины, Верховная Рада Украины и съезд судей Украины назначают по шесть судей Конституционного Суда (ст. 13, 14 и 15 Закона Украины от 13.07.2017 № 2136-VIII «О Конституционном Суде Украины» // Голос Украины. 02.08.2017. № 141).

⁸ Например: Бурдин Д. А. Современные модели формирования судейского корпуса в зарубежных странах // Право и политика. 2015. № 3 (183). С. 369; Конституционный контроль в зарубежных странах / под ред. Е. Я. Павлова, Е. А. Кремьянской. М.: МГИМО-Университет, 2015. С. 137.

⁹ Кровельщикова В. В. Статус судей конституционных судов земель Германии // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 25.

выборы мировых судей в России также допускаются¹⁰, но на практике не применяются ни в одном субъекте РФ, а потому вероятность (а по нашему мнению, и целесообразность) применения такого способа формирования органов конституционного контроля в субъектах РФ (даже квазисудебных) видится крайне незначительной.

Анализ порядка формирования упраздненных конституционных (уставных) судов субъектов РФ показал, что традиционной являлась схема **назначения судей законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ**. Причем необходимость назначения именно законодательным (представительным) органом прямо следовала из п. «з» ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹, а процедура представления кандидатуры именно главой субъекта использовалась субъектами РФ по их усмотрению (во многом по аналогии с федеральным порядком назначения судей Конституционного Суда РФ). Хотя имелись и исключения. Так, в Калининградской области¹² и Республике Татарстан¹³ кандидатуры судей мог предлагать сам парламент, в Республике Адыгея правом представлять кандидатуры наделялись суды общей юрисдикции¹⁴, а в Республике Башкортостан —

сам Конституционный суд Республики¹⁵. Однако приведенные исключения из правила не меняли общей тенденции, тем более, что альтернативные субъекты своим правом внесения кандидатур судей конституционных (уставных) судов не пользовались.

В 2015 г. в процесс назначения судей конституционных (уставных) судов были включены органы судейского сообщества¹⁶ (квалификационные коллегии судей и экзаменационные коллегии судей соответствующих субъектов РФ), которые проверяли необходимую правовую квалификацию кандидатов (при приеме экзамена) и их соответствие требованиям к судьям по Закону РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в РФ»¹⁷ и в известной мере сковывали глав субъектов РФ в подборе кандидатур, а также делали эту процедуру более объективной и публичной.

Однако законодательный механизм отражал лишь «надводную часть айсберга», поскольку реальный механизм отбора начинался гораздо раньше, чем кандидатура вносилась главой субъекта РФ в квалификационную коллегию судей и в законодательный орган, что, в частности, отражали как законы субъектов РФ, так и акты некоторых глав субъектов РФ¹⁸. Процедура отбора предполагала зачастую довольно широкий перечень инициаторов выдвижения кандидатур судей конституционного (уставного) суда субъекта РФ, но в любом случае оставляла решение этого вопроса на единоличное усмотрение главы субъекта РФ.

¹⁰ Ст. 6 Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

¹¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹² Ч. 1 ст. 6 Закона Калининградской области от 02.10.2000 № 247 «Об Уставном суде Калининградской области» // Дмитрия Донского, 1. 14.10.2000. № 83.

¹³ Ч. 1 ст. 9 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 28.11.1998. № 240.

¹⁴ Ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 9 Закона Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 «О Конституционном суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС — Хасэ Республики Адыгея. 22.05.1996. № 6.

¹⁵ Ч. 3 ст. 12 Закона Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном суде Республики Башкортостан» // Законы Республики Башкортостан. Официальное издание Президиума ВС РБ. 1993. Вып. IV.

¹⁶ Федеральный закон от 06.04.2015 № 69-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и Федеральный закон “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.04.2015.

¹⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 30.07.1992. № 30. Ст. 1792.

¹⁸ Например: указ Губернатора Свердловской области от 26.04.2010 № 326-УГ «О конкурсе по отбору кандидатов на должность судьи Уставного Суда Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 17.05.2010. № 4 (2010). Ст. 491.

По мнению Е. Л. Ивановой, такой подход был оптимальным по следующим причинам: «1) предоставление даже группе депутатов законодательного (представительного) органа возможности внесения кандидатур на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ могло привести к возникновению некоторой конкуренции между законодательной и исполнительной властью при назначении судей законодательным (представительным) органом субъекта РФ; 2) в силу установленной федеральным законодательством системы судов в РФ федеральные суды не могут выступать тем элементом в системе разделения властей на уровне субъекта РФ, каким может быть только сам конституционный (уставной) суд субъекта РФ»¹⁹.

По нашему мнению, такой подход является устаревшим и необоснованным. Исключительность полномочий главы субъекта РФ на внесение кандидатур в законодательный орган существенно ограничивает возможности последнего по проведению независимой кадровой политики в отношении органа правовой охраны Основного закона, сводя его роль либо к одобрению, либо к отклонению представленных кандидатур. Кроме того, тот факт, что акты главы субъектов РФ входили в предмет контроля конституционного (уставного) суда субъекта РФ ставил под сомнение независимость, а значит, и беспристрастность судей, назначаемых исключительно по представлению главы субъекта РФ.

Непрозрачность, недостаточная публичность и фрагментарное регулирование процесса выдвижения кандидатур на должности судей, а также большие подразумеваемые полномочия главы субъекта РФ в этом вопросе отмечались юридической наукой, но предлагаемые меры (например, ввести ограниченный перечень оснований отъезда кандидатов на должности судей до их назначения²⁰ и некоторые другие)

отражали стремление подправить сложившуюся ситуацию, а не разрешить ее кардинально.

Анализ законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов РФ (как реально созданных, так и учрежденных только на бумаге) наглядно демонстрирует перекося сторону избыточных полномочий главы субъекта РФ при назначении членов органа конституционного контроля. Эта явная диспропорция не должна быть воспроизведена при установлении процедуры назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Однако два из трех субъектов РФ, учредивших свои конституционные советы, пошли по уже проторенному пути.

Члены конституционных советов Якутии и Башкирии назначаются парламентом республики по представлению главы республики²¹. Конституционные советники в Адыгее назначаются парламентом и главой республики в равных пропорциях — по 7 членов²². При этом субъекты выдвижения кандидатов полностью перечислены лишь в Законе о Конституционном совете Башкирии (ч. 5 ст. 5) и частично указаны в Законе о Конституционном совете Адыгеи (согласно ч. 2 ст. 2 выдвигать кандидатуру конституционного советника для ее рассмотрения в Государственном Совете Республики Адыгея может только группа депутатов численностью не менее одной трети от состава палаты). Однако процедура выдвижения и отбор кандидатов в конституционные советники (до их внесения в парламент) регламентируются только в законодательстве Республики Якутия (хотя и в неполном виде), потому рассмотрим их подробнее.

Начнем с того, что законодатель Республики Саха (Якутия) почти дословно воспроизвел схему назначения членов Конституционного совета Якутии по аналогии с судьями упраздненного Конституционного суда Якутии. Согласно ч. 2 ст. 4 Закона о Конституционном совете Якутии конституционные советники назнача-

¹⁹ Иванова Е. Л. Указ. соч. С. 49.

²⁰ Иванова Е. Л. Указ. соч. С. 50.

²¹ Ч. 1 ст. 1 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1400202105280005>; ч. 3 ст. 4 Закона Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0200202211220007> (далее — Закон о Конституционном совете Якутии и Закон о Конституционном совете Башкирии).

²² Ч. 1 ст. 2 Закона Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012> (далее — Закон о Конституционном совете Адыгеи).

ются парламентом Якутии по представлению Главы Якутии. Вызывает некоторый интерес второе предложение этой же статьи, согласно которому порядок рассмотрения кандидатур на должности конституционных советников Якутии устанавливается Регламентом Государственного Собрания Якутии.

Сугубо теоретически Регламент мог бы раскрывать и порядок отбора кандидатур Главой Якутии для внесения в парламент, но это даже с точки зрения концепции разделения властей и предназначения регламента неправильно. Другое дело, если бы правила отбора были установлены законом субъекта, поскольку включение норм о порядке отбора кандидатов главой субъекта (то есть главой исполнительной власти) в регламент парламента субъекта РФ (внутренний акт) означало бы выход за рамки компетенции последнего.

Вместе с тем Регламент Государственного Собрания Якутии в ст. 93.1, не связывая Главу Якутии критериями отбора кандидатов в конституционные советники, определяет перечень документов, которые должны быть внесены вместе с представлением на назначение²³. При этом Регламент ограничивает Главу Республики Якутии повторно вносить одну и ту же кандидатуру, если предыдущая кандидатура была отклонена палатой (п. 12 ст. 93.1 Регламента). По нашему мнению, закрепление такой формулировки не только входит в компетенцию Государственного Собрания Якутии как парламента, но и отвечает концепции разделения властей. Эта формулировка тем более актуальна в свете практики повторного представления ранее отклоненных палатой парламента кандидатур на должности судей как Конституционного Суда РФ, так и кон-

ституционных (уставных) судов субъектов РФ (такая практика существовала в 1990-х гг.)²⁴.

В целях повышения роли парламента субъекта и обеспечения прозрачности процедуры назначения членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ видится необходимым создать следующий механизм назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ. Ключевым субъектом этого механизма и де-юре, и де-факто должен стать законодательный (представительный) орган власти субъекта как основной представитель воли населения субъекта РФ. Для этого ему должно быть предоставлено право назначать членов конституционного (уставного) совета по представлению широкого круга органов, должностных лиц и организаций. Субъектами выдвижения кандидатур членов совета должны быть: глава субъекта РФ; депутаты (индивидуально или группа депутатов определенной численности) законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ; суды; представительные органы муниципальных образований, расположенных на территории данного субъекта РФ; юридические, научные и учебные заведения, зарегистрированные на территории субъекта РФ; общественные объединения юристов или их филиалы, действующие на территории субъекта РФ. При этом каждый из указанных субъектов должен обладать равным правом на представление кандидатур, а функцию по проверке соответствия кандидатов предъявляемым требованиям должен выполнять соответствующий комитет или комиссия парламента субъекта РФ.

Как показывает опыт назначения судей не только конституционных (уставных) судов

²³ Перечень включает следующие документы: 1) представление Главы Республики Саха (Якутия); 2) заявление кандидата; 3) справка, содержащая биографические сведения; 4) анкета кандидата; 5) характеристика с места работы кандидата (в случае отсутствия места работы — характеристика с последнего места работы, учебы), отражающая оценку профессиональной деятельности, деловые и нравственные качества кандидата; 6) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера кандидата, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (за исключением кандидатов на должность конституционных советников Республики Саха (Якутия), осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе); 7) документ о высшем юридическом образовании или его копия; 8) документ, подтверждающий ученую степень кандидата юридических наук или доктора юридических наук или почетное звание «Заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)» или «Заслуженный юрист Российской Федерации»; 9) письменное согласие на обработку персональных данных (см.: Регламент Государственного Собрания Якутии, утв. постановлением Государственного Собрания (Ил Түмэн) Республики Саха (Якутия) от 17.04.2008 ГС № 17-IV // Официальный сайт Государственного Собрания (Ил Түмэн) Республики Саха (Якутия). URL: <https://iltumen.sakha.gov.ru/reglament-gosudarstvennogo-sobranija-il-tumen-rsja> (дата обращения: 20.10.2022)).

²⁴ 25 лет конституционной юстиции на Урале / под ред. В. Ю. Пантелеева. Екатеринбург, 2021. С. 57.

субъектов РФ, но и Конституционного Суда РФ, крайне важен также **срок, в течение которого должна быть замещена соответствующая вакансия** (или хотя бы начата процедура отбора кандидатов).

Так, общеизвестно, что фактическое неназначение на вакантные должности судей Конституционного Суда РФ послужило эффективным способом сокращения его численности по конституционной реформе 2020 г., а в субъектах РФ это приводило порой даже к невозможности органа конституционного контроля осуществлять свою деятельность в связи с отсутствием необходимого числа судей²⁵.

Прежнее законодательство субъектов РФ традиционно предусматривало месячный срок для открытия вакансии и начала процедуры отбора кандидатов в судьи конституционных (уставных) судов субъектов²⁶. На практике такой срок не просто создавал сложности для потенциальных кандидатов на должности судей, но в отдельных случаях вообще исключал возможность представления своей кандидатуры.

Дело в том, что кандидату на должность судьи конституционного (уставного) суда (если он не заслуженный юрист России и одновременно обладатель ученой степени по праву, а также если он не являлся судьей) нужно было: во-первых, собрать необходимый пакет документов, во-вторых, сдать квалификационный экзамен в экзаменационной комиссии судей субъекта РФ, в-третьих, заручиться поддержкой субъекта, уполномоченного на его выдвижение.

В месячный срок сделать это было практически невозможно, так как до сдачи экзамена следовало подтвердить свое соответствие требованиям на должность судьи, а сами экзамены (в отличие от экзаменов на должность судьи общей юрисдикции или арбитражного судьи) проводились на нерегулярной основе (то есть по запросу). Получение решения коллегиального органа о выдвижении в качестве кандидата на

должность судьи также занимало определенное время. В результате этой совокупности обстоятельств возникала во многом искусственная ситуация, когда многие кандидаты, заранее не располагавшие информацией о скором открытии вакансии, фактически не успевали собрать требуемый пакет документов и не могли претендовать на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

В то же время сроки для внесения в законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ кандидатуры главой субъекта РФ, как правило, законами не устанавливались, что позволяло последнему фактически «замораживать» работу органа конституционного контроля или приводило к тому, что такой орган многие годы работал в усеченном составе. Более того, отдельные главы субъектов РФ даже после принятия положительного решения по кандидатурам в рамках установленной ими же процедуры отбора кандидатов так и не вносили эти кандидатуры в парламент субъекта РФ.

Например, комиссией при Губернаторе Свердловской области в 2020 г. были отобраны три кандидата на три вакантные должности судей, а в парламент субъекта РФ была внесена только одна кандидатура²⁷. В случае с Уставным судом Иркутской области отказ вновь избранного главы субъекта РФ внести уже отобранных комиссией кандидатов на должности судей повлек обращение «экс-кандидатов» в суд общей юрисдикции, который, однако, требования обязать губернатора внести кандидатуры в парламент субъекта РФ отклонил²⁸.

Принципиально не менял сложившуюся деструктивную ситуацию и подход законодателей в Бурятии и Кабардино-Балкарии, где устанавливался единый (то есть не дифференцированный) срок и для представления кандидатур главе субъекта РФ, и для принятия решения законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ²⁹. Такое регулирование

²⁵ Такие ситуации возникали в Свердловской области, Тыве и некоторых других субъектах РФ.

²⁶ Исключения встречались, но редко. Например, 2 месяца было установлено в Республике Башкортостан, 7 месяцев в Иркутской области (ч. 5 ст. 12 Закона Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 «О Конституционном суде Республики Башкортостан» ; ч. 7 ст. 14 Закона Иркутской области от 28.11.2014 № 135-ОЗ «Об Уставном Суде Иркутской области» // Областная. 03.12.2014. № 136).

²⁷ Официальный сайт Уставного Суда Свердловской области. URL: <http://ustavsud.ru> (дата обращения: 23.10.2022).

²⁸ Уставный суд пошел по инстанциям // Иркутск онлайн. URL: <https://ircity.ru/text/politics/2016/01/21/70565411> (дата обращения: 23.10.2022).

²⁹ Абз. 3 ст. 5 Закона Республики Бурятия от 25.10.1994 № 42-1 «О Конституционном суде Республики Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 28.02.1995. № 2 ; абз. 3 ст. 8 Закона Кабар-

скорее создавало правовую неопределенность, нежели работало на эффективность и реализуемость процесса назначения судей, поскольку в конечном счете открытие вакансии и процедура отбора кандидатов все равно полностью замыкались на главе субъекта РФ.

К сожалению, в Якутии при учреждении Конституционного совета в законе была воспроизведена порочная практика обуславливать начало процедуры отбора произвольным решением главы республики, равно как и право последнего определить момент внесения кандидатуры в парламент субъекта РФ. Иными словами, внесение (или невнесение) кандидатуры конституционного советника в Государственное Собрание зависит от воли Главы Якутии, а не от юридического факта открытия вакансии в связи с прекращением полномочий конституционного советника. Единственное ограничение для Главы Якутии содержит часть 4 ст. 4 Закона о Конституционном совете Якутии, согласно которой он обязан внести кандидатуру конституционного советника в парламент в течение трех месяцев с момента открытия вакансии, если число конституционных советников уменьшится более чем на треть. Однако согласно ч. 8 ст. 3 этого же закона кворум для осуществления деятельности Конституционного совета Якутии составляет две трети от установленной численности конституционных советников. Иными словами, обязанность внести кандидатуры конституционных советников возникает для Главы Республики только после того, как Конституционный совет утрачивает возможность осуществлять свою деятельность и принимать решения.

Гораздо более прогрессивным оказался законодатель Башкирии, установив фиксированный 30-дневный срок для внесения кандидатур в парламент: либо 30 дней до даты истечения срока полномочий конституционного советника, либо 30 дней с момента досрочного открытия вакансии конституционного советника (ч. 4 ст. 5 Закона о Конституционном совете Башкирии).

Совсем по иному пути пошли в Республике Адыгея, где решение о начале формирования нового состава Конституционного совета принимается на первом заседании вновь избранного Государственного Собрания Республики (ч. 6 ст. 2 Закона о Конституционном совете Адыгеи). В то же время срок для выдвижения кандидатур (парламенту республики или главе

республики) нормативно не установлен. Неясно также, в каком порядке происходит доназначение советников в случае досрочного прекращения их полномочий (основания которого, кстати, не называются). Насколько может затянуться формирование нового состава конституционного совета — вопрос открытый. Однако важно заметить, что полномочия прежнего Конституционного совета Адыгеи прекращаются вместе с полномочиями Государственного Собрания прежнего созыва.

По нашему мнению, возможные проблемы с «запаздыванием» формирования состава конституционных (уставных) советов субъектов РФ удастся снять, если повсеместно будут установлены разумные и отдельные сроки как для внесения кандидатур в парламент, так и для последующего принятия решения по ним, а глава субъекта РФ окажется лишь одним из субъектов права, уполномоченных на внесение таких кандидатур — наравне с другими уполномоченными органами, организациями и лицами. При этом срок для внесения кандидатур в парламент субъекта РФ должен быть достаточным для надлежащего оповещения и подбора кандидатов и, по нашему мнению, должен составлять не менее трех месяцев, тогда как срок принятия решения по кандидатурам может и должен быть по возможности коротким (например, один месяц).

При этом в целях обеспечения кворума при принятии решений органом правовой охраны Основного закона срок внесения кандидатур членов конституционного (уставного) совета субъекта РФ должен отсчитываться не с даты опубликования главой субъекта РФ объявления об открытии вакансии, а с даты прекращения полномочий члена конституционного (уставного) совета субъекта РФ. Это позволит избежать ситуаций, неоднократно возникавших за относительно недолгую историю отечественной конституционной юстиции, когда происходило уменьшение численности коллегии судей, а процедура отбора на вакантные места не запускалась (о чем уже писалось выше).

Еще один важный вопрос — это **избрание председателя и заместителя председателя (а иногда и иных должностных лиц) конституционного (уставного) совета субъекта РФ из своего состава или назначения «сверху»**. Показательно, что Конститу-

дино-Балкарской Республики от 12.12.1997. № 38-ПЗ «О Конституционном суде Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 23.12.1997. № 246.

ционный Суд РФ изначально самостоятельно избирал своего Председателя, его заместителя и судью-секретаря, а с 2009 г. это полномочие перешло к Совету Федерации РФ (реализуется по представлению Президента РФ)³⁰. Вслед за Конституционным Судом РФ и многие конституционные (уставные) суды субъектов РФ перешли на эту модель, лишившись права избрания председателя (его заместителя) из своего состава. Так, например, часть 1 ст. 4 Закона Челябинской области от 09.11.2011 № 220-ЗО «Об Уставном суде Челябинской области» изначально предусматривала, что «Председатель суда назначается Законодательным Собранием области по представлению Губернатора области из числа судей Уставного суда»³¹. Более демократичный подход применялся в Республике Татарстан, где «Председатель Конституционного суда Республики Татарстана назначался Государственным Советом Республики Татарстан, по предложению судей Конституционного суда Республики Татарстан»³². Имелись, правда, и примеры избрания председателя и заместителя председателя судьями самого конституционного (уставного) суда (например, такой порядок просуществовал в Свердловской области вплоть до упразднения Уставного Суда³³).

Решение обозначенного выше вопроса оказалось разным в конституционных советах Якутии, Башкирии и Адыгеи. Так, кандидатуры председателя Конституционного совета Якутии, его заместителей и секретаря-советника представляются Главой Республики Якутия и назначаются парламентом республики, а не избираются коллегией конституционных советников самостоятельно (ч. 2 ст. 5 Закона о Конституционном совете Якутии). Аналогично происходит назначение председателя, заместителя председателя и секретаря Конституционного совета Башкирии (ч. 4 ст. 5 Закона о Конституционном совете Башкирии). Председатель Конституционного совета Адыгеи, его заместитель и секретарь

совета избираются Конституционным советом из своего состава.

Этот, безусловно, прогрессивный подход, избранный в Республике Адыгея, скорее всего, объясняется не столько уровнем правовой культуры и стремлением к реализации демократических ценностей, сколько крайней слабостью самого Конституционного совета Республики, работой членов совета на непостоянной (освобожденной) основе и отсутствием у всех конституционных советников (включая председателя) статуса лиц, замещающих государственные должности. Однако, повторимся, избрание руководства конституционного (уставного) совета субъекта РФ из своего состава является наиболее демократичным и прогрессивным.

Еще один вопрос, который предстоит решить законодателю, — это **требования, которым должны отвечать кандидаты в члены конституционного (уставного) совета субъекта РФ**. Применительно к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ этот вопрос остро не стоял, так как соответствующие требования были установлены Законом РФ «О статусе судей РФ». Законодатель субъекта РФ был наделен правом лишь устанавливать дополнительные критерии для отбора, но субъекты РФ этим правом пользовались редко. В настоящее время ситуация принципиально иная.

Члены конституционных (уставных) советов субъектов РФ не являются судьями, а значит, требования к ним должны полностью устанавливаться законом субъекта РФ исходя из их предназначения как квалифицированных участников процесса правовой охраны Основного закона. Но вправе ли субъекты РФ такие требования устанавливать?

Если обратиться к опыту Республики Якутия, то для кандидатов в конституционные советники были установлены следующие требования: 1) возраст не менее 40 лет; 2) наличие высшего юридического образования³⁴; 3) признан-

³⁰ Федеральный конституционный закон от 02.06.2009 № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде РФ”» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2754.

³¹ Южноуральская панорама. 15.11.2011. № 277.

³² Ч. 1 ст. 4 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-XII «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 28.11.1998. № 240.

³³ Ч. 1 ст. 31 Закона Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 15.12.1997. № 5 (1997). Ст. 930.

³⁴ Причем в точности, как и для всех судей в РФ: освоение либо программы специалитета по юриспруденции, либо программ бакалавриата и магистратуры — при условии, что обе эти программы по юриспруденции.

ная высокая квалификация в области права³⁵; 4) стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет³⁶; 5) проживание на территории Республики Якутия; 6) отсутствие судимости, в том числе когда-либо в прошлом. Остальные требования являются традиционными для лиц, замещающих государственные должности, и связаны с отсутствием гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Статьей 6 Закона о Конституционном совете Башкирии также установлены довольно высокие требования к конституционным советникам: достижение 35-летнего возраста; наличие высшего юридического образования и ученой степени по праву; стаж по юридической профессии (дифференцирован для председателя, заместителя председателя, секретаря и обычных советников).

В Адыгее требования также предусмотрены, но в сравнении с установленными в Якутии и Башкирии они наиболее лояльны: наличие высшего образования (любого); опыт работы в области государственного, муниципального управления, юриспруденции, финансов, экономики, социальной сферы (без указания срока); знание законодательства России и Республики

Адыгея (однако неясно, кто определяет соответствие этому критерию, поскольку процедура сдачи экзамена или иного конкурсного отбора на должность конституционного советника Адыгеи не предусмотрена) (ч. 4 ст. 2 Закона о Конституционном совете Адыгеи).

Признавая здравый подход законодателей Якутии, Башкирии и Адыгеи, установивших требования к кандидатам в конституционные советники, не можем не отметить его смелость (даже в Адыгее), ибо их позиция крайне уязвима.

Согласно ч. 1 ст. 32 Конституции РФ гражданам России имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно. Очевидно, что вхождение в состав конституционного (уставного) совета субъекта РФ есть форма реализации указанного конституционного права, а значит, ограничено это право может быть только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Такого федерального закона нет. Поэтому, если подходить строго формально, указанные требования могут выступать лишь критериями отбора кандидатов, но не препятствием к замещению должности, а существующие законы о статусе конституционных советов выходят за рамки допустимого регулирования (в части установления требований к кандидатам на должности конституционных советников).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. 25 лет конституционной юстиции на Урале / под ред. В. Ю. Пантелеева. — Екатеринбург, 2021. — 300 с.
2. Бурдин Д. А. Современные модели формирования судейского корпуса в зарубежных странах // Право и политика. — 2015. — № 3 (183). — С. 368–372.
3. Иванова Е. Л. Проблемы законодательного регулирования механизма назначения состава конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. — 2017. — № 8. — С. 48–51.
4. Игнатенко В. В., Петров А. А., Праскова С. В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: основные правовые проблемы и пути их решения (на опыте Иркутской области) // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 5. — С. 20–28; № 6. — С. 20–28.
5. Казанцев А. О., Савоськин А. В. В Челябинской области незаконно упразднен Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 6. — С. 48–52.
6. 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.

³⁵ Закон конкретизирует это понятие, фактически сводя его к одному из четырех состояний (достижений): наличие ученой степени кандидата юридических наук или доктора юридических наук, получение почетного звания «Заслуженный юрист Республики Саха (Якутия)» или «Заслуженный юрист Российской Федерации».

³⁶ Заметим: это требование выше, чем для судей общей юрисдикции, но ниже, чем для судей Конституционного Суда РФ.

7. Карасев А. Т., Савоськин А. В. К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области // Проблемы права. — 2014. — № 2. — С. 36–40.
8. Конституционный контроль в зарубежных странах / под ред. Е. Я. Павлова, Е. А. Кремьянской. — М. : МГИМО-Университет, 2015. — 342 с.
9. Кровельщикова В. В. Статус судей конституционных судов земель Германии // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 3. — С. 24–28.
10. Портнова Е. В. Состав и требования к судьям конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Современное право. — 2017. — № 8. — С. 66–70.
11. Худoley К. М. О некоторых вопросах назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Пермского университета. — 2014. — Вып. 4 (26). — С. 72–82.

Материал поступил в редакцию 23 октября 2022 г.

REFERENCES

1. Panteleev VYu, editor. 25 let konstitutsionnoy yustitsii na [Urale 25 years of constitutional justice in the Urals]. Ekaterinburg; 2021. (In Russ.).
2. Burdin DA. Sovremennyye modeli formirovaniya sudeyskogo korpusa v zarubezhnykh stranakh [Modern models of the formation of the judicial corps in foreign countries]. *Pravo i politika [Law and politics]*. 2015;3(183):368-372. (In Russ.).
3. Ivanova EL. Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya mekhanizma naznacheniya sostava konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov subektov RF [Problems of legislative regulation of the mechanism for appointing the bench of constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justitia]*. 2017;8:48-51. (In Russ.).
4. Ignatenko VV, Petrov AA, Praskova SV. Uchrezhdenie konstitutsionnogo (ustavnogo) suda subekta Rossiyskoy Federatsii: osnovnye pravovyye problemy i puti ikh resheniya (na opyte Irkutskoy oblasti) [Establishment of the constitutional (statutory) court of the constituent entity of the Russian Federation: The main legal problems and ways to solve them (Irkutsk region case)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya [Journal of Constitutional Justice]*. 2015;5:20-28; 6: 20-28. (In Russ.).
5. Kazantsev AO, Savoskin AV. V Chelyabinskoy oblasti nezakonno uprazhden Ustavnyy sud [In the Chelyabinsk region, the Statutory Court was illegally abolished]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2014;6:48-52. (In Russ.).
6. Kazantsev AO, Savoskin AV. Istoriya sozdaniya Ustavnogo suda Sverdlovskoy oblasti (k 25-letiyu Ustava Sverdlovskoy oblasti) [The history of the creation of the Statutory Court of the Sverdlovsk region (to the 25th anniversary of the Charter of the Sverdlovsk region)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya [Journal of Constitutional Justice]*. 2020;2:19-23. (In Russ.).
7. Karasev AT, Savoskin AV. K voprosu ob uprazhdenii Ustavnogo suda Chelyabinskoy oblasti [On the question of the abolition of the Charter Court of the Chelyabinsk region]. *Problemy prava [Issues of Law]*. 2014;2:36-42. (In Russ.).
8. Pavlov EYa, Kremyanskaya EA, editors. Konstitutsionnyy kontrol v zarubezhnykh stranakh [Constitutional control in foreign countries]. Moscow: MGIMO-University Publ.; 2015. (In Russ.).
9. Krovvelshchikov VV. Status sudey konstitutsionnykh sudov zemel Germanii [The status of judges of the Constitutional courts of the German lands]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2006;3:24-27. (In Russ.).
10. Portnova EV. Sostav i trebovaniya k sudyam konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov subektov RF [The bench and requirements for judges of constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. *Sovremennoe pravo [Modern law]*. 2017;8:66-74. (In Russ.).
11. Khudoley KM. O nekotorykh voprosakh naznacheniya sudey konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov subektov Rossiyskoy Federatsii [On some issues of appointment of judges of constitutional (statutory) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. *Vestnik Permskogo universiteta [Perm University Herald]*. 2014; 4(26):72-82. (In Russ.).