

Научная статья
УДК 342.41
doi: 10.17223/22253513/51/3

Кто вправе официально толковать конституции (уставы) субъектов Российской Федерации после конституционных поправок 2020 г.?

Вячеслав Борисович Евдокимов¹, Олег Александрович Кожевников^{2,3}, Александр Владимирович Савоськин^{4,5}

¹ *Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва, Россия*

^{2,4} *Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия*

^{3,5} *Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Россия*

¹ *vevdokimov@list.ru, ORCID 0000-0002-7420-4124*

^{2,3} *jktu1976@yandex.ru, ORCID 0000-0003-1371-7249*

^{4,5} *savoskinav@yandex.ru, ORCID 0000-0002-7112-6845*

Аннотация. Официальное делегированное нормативное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации (РФ) возлагается, как правило, на парламент субъекта РФ либо такое полномочие вообще не закрепляется ни за одним органом власти. Официальное делегированное казуальное толкование конституций (уставов) субъектов РФ возлагается только на федеральные суды. Созданные в республиках Адыгея, Башкортостан и Саха (Якутия) конституционные советы официальное толкование конституций не осуществляют.

Ключевые слова: толкование, конституция, устав, конституционный совет, уставный совет

Для цитирования: Евдокимов В.Б., Кожевников О.А., Савоськин А.В. Кто вправе официально толковать конституции (уставы) субъектов Российской Федерации после конституционных поправок 2020 го.? // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 51. С. 25–38. doi: 10.17223/22253513/51/3

Original article

doi: 10.17223/22253513/51/3

Who has the right to officially interpret constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation after the constitutional amendments of 2020?

**Vyacheslav B. Evdokimov¹, Oleg A. Kozhevnikov^{2,3},
Alexander V. Savoskin^{4,5}**

¹ *Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation*

^{2,4} *Ural State University of Law, Ekaterinburg, Russian Federation*

^{3,5} *Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russian Federation*

¹ *vevdokimov@list.ru, ORCID 0000-0002-7420-4124*

^{2,3} *jktu1976@yandex.ru, ORCID 0000-0003-1371-7249*

^{4,5} *savoskinav@yandex.ru, ORCID 0000-0002-7112-6845*

Abstract. After the abolition of constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation the issue of official interpretation of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation has become more relevant. The legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which gave the right of normative control of compliance with the Basic Law of the constituent entity of the Russian Federation only to the bodies of regional constitutional justice, now turned out to be unenforceable. The situation is aggravated by the fact that many constituent entities of the Russian Federation that abolished their constitutional (charter) courts have not transferred the right of official interpretation of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation to other bodies of state power. This situation has developed, for example, in the Sverdlovsk and Kaliningrad oblasts, the Republic of Karelia, the Chechen Republic and some other constituent entities of the Russian Federation. Thus, the purpose of the publication is to identify at the federal and regional level the circle of subjects authorised for official authentic interpretation and official delegated normative and casual interpretation of constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation.

Taking into account the peculiarities of the adoption of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation, it is concluded that only delegated, and not authentic (author's) interpretation of them is admissible, since they are either adopted by the people, or several authorities participate in the process of their adoption. Official delegated casual interpretation of constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation is entrusted only to federal courts. The Constitutional Court of the Russian Federation interprets constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation for compliance with the Constitution of the Russian Federation. Courts of general jurisdiction carry out interpretation when checking normative legal acts of constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies for compliance with constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation as acts of higher legal force. The official delegated normative interpretation of the constitution (statutes) of a constituent entity of the Russian Federation is usually entrusted to the parliament of the constituent entity of the Russian Federation, or such authority is not assigned to any authority of the constituent entity of the Russian Feder-

ation at all. Other variants (as, for example, in the city of federal significance St. Petersburg, where the interpretation of the charter takes place in the same procedure as its adoption) are exceptions to the general rule.

The currently established constitutional councils (in the republics of Adygea, Bashkortostan and Sakha (Yakutia)) have been given varying amounts of authority for normative and causal interpretation of their constitutions, but such interpretation is not official, as the decisions of the councils are only of a recommendatory nature.

Keywords: interpretation, constitution, statute, constitutional council, statutory council

For citation: Evdokimov, V.B., Kozhevnikov, O.A. & Savoskin, A.V. (2024) Who has the right to officially interpret constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation after the constitutional amendments of 2020? *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 51. pp. 25–38. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/51/3

Поправки 2020 г. к Конституции РФ повлекли значительные корректировки законодательства, которые зачастую имеют далеко идущие для государственно-правового строительства последствия, которые еще только предстоит осмыслить [1. С. 6]. При этом нельзя не отметить, что одни конституционные новеллы широко обсуждались и обсуждаются в научной литературе, другие пока остаются в тени и, очевидно, еще ждут своего глубокого исследования. Так, практически не замеченным ни в рамках научных дискуссий и мероприятий, ни в научной литературе оказался вопрос о том, кто в настоящее время вправе официально толковать конституции и уставы субъектов РФ после внесения изменений в Конституцию РФ и Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», повлекшие за собой упразднение органов конституционной юстиции в субъектах РФ.

Прежде чем сформировать собственные выводы по обозначенному вопросу, полагаем необходимым остановиться на видах толкования норм права, поскольку от этого прямым образом зависит определение субъекта толкования.

Первоначально следует разграничить официальное и неофициальное толкование. Последнее не влечет никаких юридически значимых последствий, поскольку субъекты неофициального толкования не обладают полномочиями на обязательное к применению разъяснений правовых норм.

Результаты официального толкования, наоборот, имеют обязательную юридическую силу, поскольку официальное толкование дается только специально уполномоченным на это органом публичной власти. При этом нельзя не акцентировать свое внимание на том обстоятельстве, что юридическая сила официального толкования неодинакова. Она напрямую связана с компетенцией органа власти, осуществившего официальное толкование, прежде всего с его конкретным полномочием разъяснять правовые нормы.

Так, высшей формой официального толкования является нормативное толкование, результаты которого имеют юридическую силу для всех субъектов права. При таком толковании можно говорить если и не о создании еще одной нормы права, то о значимом расширении толкуемой

нормы права, наполнении ее ранее неизвестным и лишь предполагавшимся смыслом.

Нормативное официальное толкование подразделяется на аутентическое и делегированное. Аутентическое толкование дается только субъектом права, принявшим правовую норму. Право аутентического толкования редко закрепляется законодательно отдельно, поскольку оно всегда подразумевается, так как прямо следует из хронологически предшествовавшего толкованию правомочия органа власти принять норму права (то есть происходит из правомочия осуществлять правотворчество). Особенность процедуры аутентического толкования в том, что она повторяет процедуру принятия толкуемой нормы. Такой подход к данному виду толкования, очевидно, порождает вопрос о субъектах толкования и о допустимости (возможности) аутентического толкования законов субъектов РФ, к числу которых относятся и конституции (уставы) субъектов РФ.

В советской юридической литературе отдельными исследователями право аутентического толкования законов признавалось за соответствующими президиумами верховных советов [2. С. 127]. Однако полагаем, что такой подход можно отнести к разряду дискуссионных, поскольку во всех случаях, когда нормативное толкование дается иным субъектом права (группой субъектов права) нежели субъект права, принявший правовую норму, речь можно вести только о делегированном нормативном толковании. В связи с этим для авторов настоящего исследования предпочтительней выглядит позиция В.В. Лазарева, который полагает, что «толкование законов президиумами верховных советов – это не аутентическое, а легальное толкование» [3. С. 87].

Конституционно-правовое толкование вопроса о способах и юридической силе разъяснений норм федерального закона, принятого в Российской Федерации, был предметом рассмотрения и в Конституционном Суде Российской Федерации. Так, в Постановлении от 17.11.1997 № 17-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «разъяснения соответствующих норм федеральных законов являются официальными государственными предписаниями, обязательными для исполнения, адресованными персонально не определенному кругу лиц и рассчитанные на многократное применение. Кроме того, разъяснения содержат конкретизирующие нормативные предписания, общие правила, имеющие нормативный правовой характер и притом наделенные той же юридической силой, что и разъясняемые ими акты – федеральные законы. Следовательно, разъяснения федерального закона должно приниматься, подписываться и обнародоваться в том же порядке, что и разъясняемый им законодательный акт»¹.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П

Проецируя вышеназванные точки зрения на современные реалии, можно заметить, что в Российской Федерации нормативное аутентическое толкование применительно к законам не используется, а допускается только нормативное делегированное толкование, поскольку последнее должно даваться иным по отношению к субъекту принятия правовой нормы органом власти [4. С. 87]. В качестве примера можно привести положения п. 10 ст. 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в соответствии с которыми разъяснения по вопросам применения названного федерального закона даются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Само по себе делегированное толкование (иногда его называют легальным) может быть как нормативным, так и казуальным. Однако, если говорить именно о нормативном делегированном толковании закона, то вслед за иными исследователями мы должны отметить его схожесть с нормотворчеством. Эта схожесть диктует, в частности, необходимость четкой дифференциации полномочий по делегированному толкованию наряду с дифференциацией полномочий осуществлять правотворчество. Иными словами, нельзя поручать официальное нормативное делегированное толкование одного и того же нормативно-правового акта разным органами власти, поскольку это может повлечь принятие нескольких актов толкования в отношении одной и той же нормы и, как следствие, породить правовую неопределенность.

Условной противоположностью официального нормативного толкования является официальное казуальное толкование, которое традиционно осуществляется судами и иными органами власти при осуществлении правоприменения. Результаты такого толкования обязательны только для участников соответствующего правоотношения [5. С. 117]. Казуальное толкование может исходить как от самого органа, принявшего толкуемую нормы (его иногда называют аутентическим казуальным толкованием [6. С. 29]), так и от иных уполномоченных органов власти. Не случайно А.Ф. Черданцев отмечал, что «любой нормотворческий орган... имеет право толковать свои акты применительно к конкретному делу, если такая необходимость возникает» [4. С. 293–294]. Вместе с тем говорить о казуальном аутентическом толковании в отношении законов не приходится по уже упомянутой выше причине – отсутствия в процессе такого толкования того же набора субъектов права, который участвовал в создании закона. Иными словами, казуальное толкование законов (разновидностью которых является и Основой закон) всегда является делегированным и здесь на первый план выходит вопрос: кому и в каких случаях это право доверено?

Так закон (обычно его отдельная норма) подлежат толкованию в двух случаях: первый – его применение к правоотношениям, которые он регулирует

ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.11.1997. № 47. Ст. 5492.

(традиционно реализуется всеми уполномоченными органами власти, включая суды общей юрисдикции и арбитражные суды); второй случай – проверка закона вышестоящему Основному закону (проводится исключительно Конституционным Судом РФ).

Переходя к вопросу о видах, субъектах и случаях официального толкования непосредственно конституций (уставов) субъектов РФ, следует отметить особую правовую природу последних как учредительных актов, обладающих особой правовой связью с федеральной конституцией. Конституции (уставы) субъектов РФ хоть и принимаются в форме законов субъектов РФ¹, но обособлены от них. В частности, они принимаются в особой усложненной процедуре квалифицированным числом голосов и подлежат специальной правовой охране [7. С. 48].

Об особой природе и связи конституций (уставов) субъектов РФ с Конституцией РФ еще в 2003 г. отмечал в своем решении Конституционный Суд РФ, указавший, что «конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находятся в особой связи с Конституцией Российской Федерации и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства. Это вытекает из всего содержания Конституции Российской Федерации, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации»².

В отдельных субъектах РФ еще сохраняют свое действие конституции (уставы), принятые на референдумах. Аутентическое толкование таких законов невозможно даже теоретически, поскольку крайне сложно представить себе процедуру участия народа в толковании нормативного акта [8. С. 48]. Однако, даже те конституции (уставы) субъектов РФ, которые не выносились на референдум, принимаются при участии сразу двух (а иногда и более) органов власти: парламента субъекта РФ и главы субъекта РФ. Таким образом, говорить об официальном нормативном аутентическом толковании конституций (уставов) субъектов РФ не приходится в принципе, что не исключает официального делегированного толкования, даваемого парламентом субъекта РФ (о чем подробнее будет изложено далее). Здесь можно

¹ Исключение может устанавливаться только конституцией республики. См. п. 1 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 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» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2003. № 30. Ст. 3101.

отметить схожесть выводов с ситуацией, которая была предметом рассмотрения в упоминаемом ранее Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П.

До конституционных поправок 2020 г., а также изменений в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», повлекших упразднение региональной конституционной юстиции, право делегированного официального нормативного толкования конституций (уставов) субъектов РФ могло предоставляться конституционным (уставным) судам субъектов РФ. Это полномочие было прямо предусмотрено в федеральном законодательстве¹ и воспроизведено почти во всех законах о конституционных (уставных) судах². В тех же субъектах РФ, где создание конституционных (уставных) судов не предусматривалось, это правомочие традиционно предоставлялось парламентам субъектов РФ³.

После 2020 г. признание законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, утратившими силу, не всегда сопровождалось наделением иного органа полномочием по официальному нормативному толкованию Основного закона субъекта РФ. Так, например, произошло в Свердловской области, Челябинской области, Республике Якутия, Республике Адыгея и некоторых других, конституции (уставы) которых не могут быть официально нормативно истолкованы вне рассмотрения конкретного дела. Было бы логично предположить, что условные «наследники» региональных судов – конституционные (уставные) советы субъектов РФ⁴ при их создании получают право официального нормативного и (или) казуального толкования Основного закона субъекта РФ. Однако, как показала практика создания вышеупомянутых советов, этого не произошло.

На начало 2023 г. всего три субъекта РФ приняли свои законы о конституционных советах: Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия) и все три по-разному подошли к вопросу официального толкования своих Основных законов субъектов РФ.

Так, Конституционному совету Республики Саха (Якутия) предоставлено отдельное правомочие нормативного толкования Конституции Саха

¹ Ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» до внесения изменений Федеральным конституционным законом от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

² Например, ч. 2 ст. 4 Закона Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» или ч. 2 ст. 3 Закона Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» и др.

³ Например, ч. 1 ст. 58 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998.

⁴ Создание конституционных (уставных) советов субъектов РФ при законодательных органах власти в субъектах РФ допускается ч. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

(Якутии) и правомочие проверять акты на соответствие Конституции Саха (Якутии)¹, т.е. право казуального толкования.

Конституционному совету Республики Башкортостан предоставлено право готовить только проект нормативного толкования Конституции Башкортостана и осуществлять нормоконтроль на соответствие Конституции Башкортостана², т.е. право осуществлять казуальное толкование. Однако из законодательства Республики Башкортостан неясно, кто в последующем рассматривает этот проект и принимает решение о толковании Конституции Республики. Скорее всего, это должен делать парламент Башкирии, но советуемые нормы отсутствуют (возможно, еще просто не приняты).

О праве Конституционного совета Республики Адыгея осуществлять толкование Конституции Республики Адыгея судить сложно, поскольку его единственное полномочие – рассматривать проекты конституционных поправок³. При этом из закона о Конституционном совете Республики Адыгея не ясно, на соответствие чему проверяются эти поправки. Можно предположить, что проверка должна проходить на соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству (но в этом случае не приходится говорить о толковании Конституции Адыгеи). Еще один вариант – проверка на соответствие конституционному строю Республики Адыгея, поскольку, согласно ст. 17 Конституции Республики Адыгея, нормы о нем являются незыблемыми и иные конституционные нормы не могут им противоречить⁴ (в последнем случае можно говорить о толковании Конституционным советом Республики Адыгея конституционных норм, но не всех, а только нормы главы 1).

Однако все эти три субъекта РФ отказали своим конституционным советам в праве *официального* толкования Основного закона субъекта РФ (как нормативного, так и казуального), поскольку решения всех учрежденных советов носят исключительно рекомендательный характер, т.е. не обладают юридической силой⁵.

Право официального казуального толкования конституций (уставов) субъектов РФ при их проверке на соответствие Конституции РФ доверено

¹ Ч. 1 и 2 ст. 3 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)».

² Пункт 2 и 3 ч. 1 ст. 4 Закона Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан».

³ Часть 3 ст. 1 Закона Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея».

⁴ Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995.

⁵ Часть 7 и 8 ст. 8 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)», ч. 2 ст. 12 Закона республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» и ч. 5 ст. 3 Закона Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» соответственно.

только Конституционному Суду РФ и не может осуществляться иными федеральными судами, что недвусмысленно отражено в п. 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П¹. Что же касается права проверять нижестоящие акты на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, то это право ранее закреплялось исключительно за органами конституционной юстиции (при их наличии в субъекте РФ). Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, в силу ст. 76 Конституции РФ, федеральные суды не обладают правом «признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам)»², поскольку это право может предусматриваться лишь за органами конституционного судопроизводства³.

Невозможность судов общей юрисдикции и арбитражных судов осуществлять нормоконтроль на предмет соответствия Основному закону субъекта РФ проистекает из учредительного характера и особой правовой связи конституций (уставов) субъектов РФ с федеральной конституцией, что «вытекает из всего содержания Конституции Российской Федерации, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации»⁴. Таким образом сложилась ситуация, когда возможность проверки актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ предоставляется только органам конституционного правосудия, которые на уровне субъектов РФ упразднены, а их полномочия Конституционному Суду РФ не переданы [9. С. 30] (и вряд ли стоит ожидать такой передачи в будущем [10. С. 165]), а иные федеральные конституционные суды в России не созданы [11. С. 115].

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 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».

² Пункт 6 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 25. 22.06.1998. Ст. 3004.

³ Например, п. 1.2 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге” в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // Собрание законодательства РФ. 16.12.2013. № 50. Ст. 6669.

⁴ Пункт 2 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 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».

Вместе с тем уже в 1998 г. Конституционный Суд РФ допустил возможность для судов общей юрисдикции признавать эти же акты недействующими, но не конкретизировал эти положения, указав лишь на необходимость установления соответствующей правовой процедуры для этого¹.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ в совокупности с его толкованием, изложенным в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», фактически скорректировало правовую позицию Конституционного Суда РФ. Суды общей юрисдикции получили право проверять нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления на соответствие конституциям (уставам) субъектов РФ, но только при отсутствии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда субъекта РФ².

Упразднение конституционной юстиции в субъектах РФ актуализировало вопрос допустимости проверки актов субъектов РФ и органов местного самоуправления на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ и можно было ожидать реформы процессуального законодательства или федеральной судебной системы. В частности, можно было бы предположить, что, лишив субъекты РФ возможности создавать свои органы конституционного судопроизводства, федеральный законодатель наделит Конституционный Суд РФ правом проверять нормативные акты на соответствие конституциям (уставам) субъектов РФ либо создаст иные специализированные федеральные суды для охраны конституций (субъектов) РФ. Однако этого не произошло (что вполне логично в силу большой загруженности Конституционного Суда РФ и явной избыточности и нелогичности существования специализированных федеральных судов для толкования конституций (уставов) субъектов РФ при осуществлении нормоконтроля). Поэтому вполне закономерно, что сегодня единственным органом власти, наделенным правом официального казуального толкования конституций (уставов) субъектов РФ при рассмотрении споров о соответствии им нижестоящих нормативных правовых актов, являются только суды общей юрисдикции.

Что же касается официального нормативного толкования конституций (уставов) субъектов РФ, то федеральные органы власти этим полномочием не обладали и не обладают в принципе, а субъекты РФ не демонстрируют в этом вопросе единообразной практики. Часть субъектов РФ никого не наде-

¹ Пункт 7 Постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 25. 22.06.1998. Ст. 3004.

² Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 15.01.2019. № 6.

ляет правом делегированного официального нормативного толкованию своего Основного закона¹, а часть предоставляет это право исключительно парламенту², который при толковании Основного закона получает избыточные полномочия, что в известной мере противоречит конституционному принципу разделения государственных властей. Противоречие мы усматриваем в том смысле, что в процедуре принятия и изменения конституции (устава) субъекта РФ принимает участие не только парламент субъекта РФ, но и глава субъекта РФ, а в официальном толковании – только парламент. Если до конституционных поправок 2020 г. это противоречие так четко не просматривалось в силу того, что глава субъекта РФ юридически был лишен возможности заблокировать принятие (изменение) конституции (устава) субъекта РФ, то сегодня такая возможность у него появилась. Глава субъекта РФ по-прежнему не обладает правом вето в отношении конституции (устава) субъекта РФ, принятого парламентом субъекта РФ, но может до его подписания обратиться к Президенту РФ с просьбой направить запрос в Конституционный Суд РФ для проверки его конституционности (п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

Наверное поэтому в последние годы появились и нетипичные варианты, когда толкование Основного закона дается в форме закона субъекта РФ, принимаемого в том же порядке, что и конституция (устав) субъекта РФ, т.е. парламентом и главой субъекта РФ³. Однако, в таком случае теряется какой-либо смысл в процедуре официального нормативного толкования, поскольку фактически она заменяется законодательной процедурой.

В соответствии с идеей существования системы сдержек и противовесов, с учетом права субъекта РФ самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), а также с учетом особой правовой природы конституции (устава) субъекта РФ оптимальным видится наделить правом ее (его) официального нормативного толкования отдельный специализированный орган, который бы не входил ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную ветви государственной власти субъекта РФ. В этом смысле не принципиально, будет ли этим правом наделен именно конституционный (уставный) совет субъекта РФ [9. С. 72] или это будет иной специализированный орган правовой охраны Основного закона.

Что же касается права конституционных (уставных) советов субъектов РФ осуществлять официальное казуальное толкование конституций (уставов) субъектов РФ, то совершенно очевидно, что оно, во-первых, ограничено ст. 72 и 73 Конституции РФ, во-вторых, вступает в противоречие с компетенцией иных органов власти, в том числе федеральных судов, особенно

¹ Например, Свердловская, Калининградская и Челябинская области, Республика Марий Эл, город федерального значения Москва и др.

² Например, Иркутская и Брянская области, город федерального значения Севастополь и др.

³ Например, ст. 76.1 Устава Санкт-Петербурга от 28.02.1998 в редакции Закона Санкт-Петербурга от 12.04.2021 № 147-33 «О внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга».

на фоне качества текста Основных законов субъектов РФ, заимствующих положения Конституции РФ и федеральных актов, тем самым не позволяя должным образом разграничить компетенцию толкованию отдельных положений конституций (уставов) субъектов РФ между уполномоченными субъектами толкования федерального и регионального уровней.

В качестве примера можно привести отдельные положения Устава Свердловской области. Так, ст. 2 названного нормативного акта определяет, что «на территории Свердловской области гарантируются защита и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а ст. 3 вообще напрямую повторяет положения Конституции РФ, но с «региональной спецификой»: «...источником власти в Свердловской области является народ. Никто не может присваивать власть в Свердловской области. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Или пример другого субъекта РФ – Челябинской области, где ст. 2 Устава Челябинской области содержит следующие положения: «...человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В области признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве обязательной».

Подобная казуистика в текстах конституций и уставов субъектов РФ не способствует ясности и точности в определении субъекта официального толкования, поскольку очевидно, что «подобные повторения» норм федеральных нормативных актов не влекут за собой их самостоятельного правового значения, однако подобное «смещение» препятствует формированию единых подходов к субъектам официального толкования конституций (уставов) субъектов РФ, а потому до приведения их текстов в точное соответствие с положениями ст. 76 Конституции РФ и появления соответствующих изменений федерального законодательства казуальное толкование конституций (уставов) субъектов РФ конституционными (уставными) советами субъектов РФ может быть только неофициальным (т.е. не может иметь обязательной юридической силы).

Список источников

1. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17, № 1. С. 6–12.
2. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М. : Госюриздат, 1962. 166 с.
3. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. 200 с.
4. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. М. : Юнити-Дана, 2003. 381 с.
5. Кургузиков М.С. Конституционный контроль в странах содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. 242 с.
6. Болонин С.Ю. Значение актов официального правотолкования в правоприменительной деятельности // Ученые записки казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 4. С. 28–35.

7. Курятников В.В. Правовая охрана основного закона субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 47–52.
8. Минникес И.А., Минникес И.В. Аутентическое (авторское) толкование: теоретико-правовой и конституционно-правовой аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 3. С. 36–55.
9. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.
10. Евдокимов В.Б., Ушаков А.В. Трансформация института конституционного контроля в политико-правовом пространстве России // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2019. Т. 24, № 3. С. 158–169.
11. Савоськин А.В., Курятников В.В., Мещерягина В.А. Перспективы нормоконтроля в субъектах РФ после поправок 2020 г. к Конституции РФ // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8, № 4 (32). С. 113–130.

References

1. Khabrieva, T.Ya. (2021) *Konstitutsionnaya reforma v Rossii v koordinatakh universal'nogo i natsional'nogo* [Constitutional Reform in Russia in the Coordinates of Universal and National]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 17(1). pp. 6–12.
2. Pigolkin, A.S. (1962) *Tolkovanie normativnykh aktov v SSSR* [Interpretation of Regulations in the USSR]. Moscow: Gosyurizdat.
3. Lazarev, V.V. (1972) *Primenenie sovetskogo prava* [Application of Soviet Law]. Kazan: Kazan Federal University.
4. Cherdantsev, A.F. (2003) *Tolkovanie prava i dogovora* [Interpretation of Law and Contract]. Moscow: YuNITI-DANA.
5. Kurguzikov, M.S. (2016) *Konstitutsionny kontrol' v stranakh sodruzhestva nezavisimyykh gosudarstv: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [The constitutional control in the countries of the Commonwealth of Independent States: A comparative legal research]. Law Cand. Diss. Ekaterinburg.
6. Bolonin, S.Yu. (2010) *Znachenie aktov ofitsial'nogo pravotolkovaniya v pravoprimeritel'noy deyatel'nosti* [The significance of acts of official legal interpretation in law enforcement activities]. *Uchenye zapiski kazanskogo universiteta. seriya: gumanitarnye nauki*. 2010. № 4. S. 28–35.
7. Kuryatnikov, V.V. (2022) *Pravovaya okhrana osnovnogo zakona sub'ekta Rossiyskoy Federatsii* [Legal protection of the fundamental law of the subject of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 8. pp. 47–52.
8. Minnikes, I.A. & Minnikes, I.V. (2021) *Autenticheskoe (avtorskoe) tolkovanie: teoretiko-pravoy i konstitutsionno-pravovoy aspekty* [Authentic (author's) interpretation: theoretical legal and constitutional legal aspects]. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*. 3. pp. 36–55.
9. Kryazhkov, V.A. (2020) *Kak konstitutsionnaya reforma 2020 goda izmenila Konstitutsionny Sud Rossiyskoy Federatsii* [How the constitutional reform of 2020 changed the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo*. 9. pp. 18–32.
10. Evdokimov, V.B. & Ushakov, A.V. (2019) *Transformatsiya instituta konstitutsionnogo kontrolya v politiko-pravovom prostranstve Rossii* [Transformation of the institution of constitutional control in the political and legal space of Russia]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya*. 24, № 3. S. 158–169.

11. Savoskin, A.V., Kuryatnikov, V.V. & Meshcheryagina, V.A. (2022) Perspektivy normo-kontrolya v sub"ektakh RF posle popravok 2020 g. k Konstitutsii RF [Prospects for normative control in the constituent entities of the Russian Federation after the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya*. 8-4(32). pp. 113–130.

Информация об авторах:

Евдокимов В.Б., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (Москва, Россия). E-mail: vevdokimov@list.ru, ORCID 0000-0002-7420-4124

Кожевников О.А., профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева (Екатеринбург, Россия); профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (Екатеринбург, Россия). E-mail: jktu1976@yandex.ru, ORCID 0000-0003-1371-7249

Савоскин А.В., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (Екатеринбург, Россия); профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева (Екатеринбург, Россия). E-mail: savoskinav@yandex.ru, ORCID 0000-0002-7112-6845

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

Evdokimov V.B., Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: vevdokimov@list.ru, ORCID 0000-0002-7420-4124

Kozhevnikov O.A., Ural State University of Law (Ekaterinburg, Russian Federation); Ural State University of Economics (Ekaterinburg, Russian Federation). E-mail: jktu1976@yandex.ru, ORCID 0000-0003-1371-7249

Savoskin A.V., Ural State University of Law (Ekaterinburg, Russian Federation); Ural State University of Economics (Ekaterinburg, Russian Federation). E-mail: savoskinav@yandex.ru, ORCID 0000-0002-7112-6845

The authors declare no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 12.10.2023;
одобрена после рецензирования 21.12.2023; принята к публикации 18.03.2024.*

*The article was submitted 12.10.2023;
approved after reviewing 21.12.2023; accepted for publication 18.03.2024.*