

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и
муниципального права

**Правовой статус конституционных (уставных) советов субъектов
Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 431 группы
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета

Коноплевой Елены Олеговны

Научный руководитель
д-р юрид. наук, профессор кафедры
конституционного
и муниципального права

_____ С.А. Куликова

Заведующий кафедрой
конституционного
и муниципального права,
д-р. юрид. наук, профессор

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2026

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Актуальность темы исследования обусловлена комплексной трансформацией системы регионального конституционного контроля в Российской Федерации, произошедшей в результате конституционной реформы 2020 года и последующего принятия Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

До 1 января 2023 года институт конституционных (уставных) судов субъектов РФ, несмотря на его нормативную предусмотренность в большинстве регионов, характеризовался ограниченной практической реализацией (фактически был создан лишь в 14 субъектах из 56, обладавших таким правом). Данное обстоятельство свидетельствовало о системных проблемах, включая вопросы эффективности и необходимости дублирования судебных функций на региональном уровне.

Законодательная новация, закрепленная в пункте 7 статьи 5 указанного Федерального конституционного закона, упразднила конституционные (уставные) суды, предоставив субъектам РФ альтернативу в виде создания конституционных (уставных) советов при региональных законодательных органах. Однако новая модель на текущий момент содержит существенные правовые пробелы: её базовые принципы организации и деятельности не получили детального федерального законодательного регулирования. Предоставленная субъектам РФ значительная свобода в определении статуса и полномочий советов, с одной стороны, учитывает региональную специфику, но с другой - порождает правовую неопределенность, осложняет процедуру учреждения и снижает заинтересованность регионов в их формировании. Ключевым аспектом является нетождественность новых советов судебным органам: они не осуществляют правосудие в форме конституционного судопроизводства, что коренным образом меняет природу и потенциал регионального контроля.

Тем не менее, в ряде субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) советы уже создаются, наделяются отдельными полномочиями и начинают осуществлять свою деятельность в условиях недостаточной определенности их правового статуса, порядка формирования и юридической силы принимаемых решений. Это обуславливает необходимость научного осмысления места данных органов в системе публичной власти субъектов РФ и оценки эффективности их деятельности как формы регионального конституционного контроля. Важно отметить, что конституционный контроль представляет собой особый вид деятельности специализированных органов, основанный на правоприменительных и правотворческих началах и направленный на утверждение верховенства и прямого действия принятой в государстве Конституции. Его значение состоит в обеспечении правовой охраны Основного закона нашего государства и конституций (уставов) субъектов РФ. В современных условиях особую значимость приобретает вопрос о том, способны ли новые конституционные (уставные) советы субъектов РФ эффективно реализовывать указанные функции в отсутствие статуса судебных органов.

В этой связи актуальным представляется комплексный научный анализ причин и правовых условий проведенной реформы, изучение формирующегося регионального законодательства о конституционных (уставных) советах, определение их юридической сущности и компетенции. Научно-практическая значимость работы заключается в выработке предложений по совершенствованию законодательного регулирования данного института и определению перспектив его развития в рамках российской правовой системы.

Цель бакалаврской работы состоит в исследовании конституционно-правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации, выявлении их специфики, определении места в системе региональной власти, а также разработке предложений по совершенствованию правового регулирования их деятельности.

В соответствии с поставленной целью были определены **задачи**, проводимого исследования:

1) раскрыть понятие и эволюцию моделей конституционного контроля в субъектах РФ;

2) проанализировать нормативно-правовую базу, определяющую основы создания, организации и деятельности конституционных (уставных) советов субъектов;

3) детально изучить организационные основы статуса советов субъектов: порядок формирования, состав, требования к членам, гарантии их независимости;

4) определить и охарактеризовать компетенцию (полномочия) конституционных (уставных) советов субъектов;

5) проанализировать процедурные аспекты деятельности советов субъектов и юридическую силу принимаемых ими решений;

6) провести сравнительный анализ организации и деятельности конституционных (уставных) советов в отдельных субъектах РФ для выявления общих тенденций и региональных особенностей;

7) на основе проведенного анализа сформулировать предложения и определить перспективные направления совершенствования законодательства и практики деятельности конституционных (уставных) советов субъектов.

Объектом работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе трансформации регионального конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации, создания и функционирования конституционных советов в субъектах РФ.

Предметом бакалаврской работы выступают нормы конституционного законодательства, определяющие правовую природу, компетенцию и порядок формирования новых конституционных (уставных)

советов субъектов РФ, а также правовые пробелы данной реформы и перспективы совершенствования соответствующего регулирования.

Методологической основой исследования выступали общенаучный диалектический метод познания общественных отношений, социальных явлений и конституционно-правовых норм, связанных с региональным конституционным контролем, а также комплекс частнонаучных методов: исторический метод позволил проследить эволюцию соответствующих правовых институтов, формально-правовой - провести анализ норм федерального и регионального законодательства, а статистический - исследовать количественные и качественные характеристики решений уставных советов.

Теоретической основой исследования послужили труды таких ученых – правоведов, как Комкова Г.Н., Авакьян С.А., Курятников В.В., Худoley К. М., Брежнев О.В., Савоськин А. В., Тарибо Е. В., Бондарь Н.С. и др.

Структура бакалаврской работы обусловлена её целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, анализируется её научная разработанность, определяются объект и предмет исследования, цели работы и комплекс решаемых задач, отмечаются методологическая и нормативная основы исследуемой проблемы, раскрываются использованные в исследовании источники, формулируются научная новизна, положения, выносимые на защиту, и подтверждающие теоретическую и практическую значимость работы.

Глава первая «Конституционно-правовые основы деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ в системе региональной власти» посвящена становлению и развитию механизма конституционного контроля в субъектах Российской Федерации (§1.1); нормативно-правовой базе формирования и деятельности конституционных (уставных) советов субъектов (§1.2); месту и роли советов в системе публичной власти (§1.3).

В первом параграфе (§1.1) прослеживается эволюция механизмов конституционного контроля в субъектах РФ. Установлено, что до 2023 года в Российской Федерации существовала двухуровневая система конституционного контроля, включавшая федеральный уровень в лице Конституционного Суда РФ и региональный уровень в лице конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Проведён анализ причин упразднения региональных судов и предпосылок создания конституционных (уставных) советов.

Автором установлено, что, несмотря на нормативную предусмотренность, конституционные (уставные) суды субъектов РФ не получили широкого распространения и не смогли утвердиться в качестве авторитетных органов. Упразднение данных судов к 1 января 2023 года и предоставление субъектам РФ права создавать конституционные (уставные) советы при законодательных органах стало закономерным результатом данной ситуации.

Во втором параграфе (§1.2) исследуется нормативно-правовая база формирования и деятельности конституционных (уставных) советов. Установлено, что регулирование носит двухуровневый характер. На федеральном уровне норма о создании советов закреплена лишь в п. 7 ст. 5 ФКЗ от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» и не сопровождается системным регулированием их статуса. В Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации» данный институт также не упоминается. В результате субъекты РФ самостоятельно формируют всю нормативную базу. Анализ практики четырёх субъектов (Саха (Якутия), Башкортостан, Адыгея, Татарстан) показал разнообразие подходов: в части субъектов положения о советах закреплялись путём внесения изменений в конституцию региона, в части - только специальным законом.

В третьем параграфе (§1.3) определяется место и роль конституционных (уставных) советов в системе публичной власти. Выявлено, что данные органы занимают «промежуточное» место: они не входят в систему разделения властей в её классическом понимании и не являются органами судебной власти, однако выполняют важную обеспечительную функцию по отношению к законодательной власти субъекта. В ряде субъектов (Саха (Якутия), Татарстан) советы прямо закреплены как государственные органы, в других (Башкортостан, Адыгея) - их статус остаётся юридически неопределённым.

Глава вторая «Структура, порядок формирования и компетенция конституционных (уставных) советов субъектов РФ» посвящена составу, порядку формирования и срокам полномочий отдельных членов советов (§2.1); основным полномочиям и формам деятельности советов (§2.2); перспективам совершенствования законодательства, регулирующего формирование, полномочия и деятельность конституционных советов субъектов РФ (§2.3).

В первом параграфе (§2.1) рассматриваются состав и порядок формирования советов. Установлено, что наиболее распространённой является модель, при которой назначение членов осуществляется законодательным органом субъекта РФ по представлению главы региона (Саха (Якутия), Башкортостан, Татарстан). Альтернативная паритетная модель реализована в Республике Адыгея (14 членов, по 7 от парламента и главы субъекта). Требования к кандидатам существенно варьируются: от строгих квалификационных критериев с обязательным юридическим

образованием и учёной степенью (Саха (Якутия), Башкортостан, Татарстан) до более мягких требований (Адыгея).

Во втором параграфе (§2.2) анализируются полномочия и формы деятельности советов. Центральным направлением является конституционный нормоконтроль - предварительный (до вступления акта в силу) и последующий (в отношении действующих актов). Существенной особенностью является то, что решения советов не обладают обязательной юридической силой, что снижает эффективность правовой охраны конституции субъекта. Второй ключевой функцией является официальное толкование основного закона субъекта, однако и результаты такого толкования в большинстве случаев носят консультативный характер. Третьим направлением потенциально является разрешение споров о компетенции, однако практическая востребованность этой функции остаётся крайне низкой.

В третьем параграфе (§2.3) исследуются перспективы совершенствования законодательства в данной сфере. Несмотря на отсутствие единого федерального нормативного регулирования, конституционные (уставные) советы демонстрируют активную деятельность: проводятся заседания, рассматриваются конкретные дела (в частности, дело о проверке конституционности постановления Исполкома г. Казани в Республике Татарстан), ведётся просветительская работа, принимаются аналитические документы, что свидетельствует о широких перспективах развития данного института.

В заключении подводятся итоги, формулируются выводы и предложения. Конституционные (уставные) советы субъектов РФ представляют собой перспективный, но ещё не полностью сформировавшийся институт. Современная модель конституционных (уставных) советов сформировалась в результате трансформации ранее существовавшей системы конституционных (уставных) судов субъектов РФ, упразднённых в рамках конституционной реформы 2020 года. Данная

трансформация отражает переход от судебной формы контроля к несудебной, консультативно-экспертной модели, что существенно изменило природу и функциональные возможности соответствующих органов.

Основное назначение конституционных (уставных) советов заключается в осуществлении нормоконтроля, толковании конституций (уставов) субъектов. При этом ключевой особенностью данных органов является отсутствие у них судебного статуса и, как следствие, обязательной юридической силы принимаемых решений. Их дальнейшее развитие будет зависеть от качества нормативного регулирования, политической воли субъектов Федерации и практики функционирования. При условии устранения выявленных проблем данный институт способен занять важное место в системе обеспечения конституционной законности и развития правовой государственности в Российской Федерации.

Автором сформулированы следующие ключевые предложения:

- во-первых, принятие на федеральном уровне рамочного нормативного правового акта, закрепляющего базовые принципы организации и деятельности конституционных (уставных) советов, определяющего их правовую природу, минимальные требования к составу, основные полномочия и гарантии;

- во-вторых, обеспечение более чёткого закрепления компетенции конституционных (уставных) советов, включая возможность наделения их правом принятия обязательных решений в отношении подзаконных нормативных правовых актов;

- в-третьих, расширение круга субъектов, обладающих правом обращения в конституционные (уставные) советы, включая граждан, общественные организации и иные институты гражданского общества;

- в-четвёртых, совершенствование процедур формирования состава конституционных (уставных) советов, а также установление единых требований к квалификации их членов;

- в-пятых, развитие дополнительных функций конституционных (уставных) советов, включая правовое просвещение, аналитическую деятельность и участие в совершенствовании законодательства.

По теме бакалаврской работы автором опубликованы статьи:

1. Коноплева Е.О. Правовой статус конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // «Эволюция юриспруденции»: сборник научных статей участников V Всероссийского Слёта молодых юристов «Эволюция юриспруденции» (6-7 марта 2024 г.) – Махачкала: Издательство АЛЕФ, 2024. С. 168-170.

2. Коноплева Е. О. Перспективы развития конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России : материалы XVII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, Саратов, 18 апреля 2024 года. – Саратов: Саратовский источник, 2024. – С. 107-111.

3. Коноплева Е.О. Перспективы развития конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // Научные исследования студентов Саратовского государственного университета : материалы итоговой студенческой научной конференции. – Саратов : Издательство Саратовского университета, 2024. С. 71-72.