



Развитие института конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации: правовые и организационные аспекты

Тихалева Е. Ю.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Среднерусский институт управления, Орел, Российская Федерация

E-mail: columbijka@mail.ru

Аннотация

Введение: в настоящее время организация конституционного контроля в субъектах Российской Федерации претерпела существенные изменения в связи с реформированием института публичной власти в целом и уровней его организации в частности. Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации — новый институт в системе региональных органов власти. Их создание обусловлено в первую очередь необходимостью обеспечения соответствия региональных нормативных актов конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации.

Методология и материалы: цель статьи — исследование вопросов формирования и деятельности конституционных (уставных) советов, созданных в субъектах Российской Федерации, их правового регулирования, а также определение направлений их возможного совершенствования. Методологической основой являются общенаучные и частнонаучные методы, а именно: исторический метод, сравнительно-правовой и системно-структурный подходы, а также формально-юридический анализ. В качестве источников выступили нормативные правовые акты федерального и регионального уровня, относящиеся к предмету исследования.

Результаты исследования: на основе анализа действующего законодательства охарактеризованы причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Исследованы правовые основы деятельности конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации, а также особенности формирования и функционирования данных органов в условиях современного регионального законодательства. Обоснована необходимость совершенствования правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации для повышения эффективности конституционного контроля на этом уровне.

Выводы: региональный конституционный контроль имеет определенные трудности в реализации, что препятствует поддержанию надлежащего уровня законности в субъектах Российской Федерации. Соответственно, аргументировано внедрение конституционных (уставных) советов в практику деятельности региональных властей с внесением изменений в действующее федеральное законодательство. В дальнейшем необходима гармонизация федерального и регионального законодательства для их согласованного применения на практике.

Ключевые слова: судебная власть, конституционный контроль, квазисудебные органы, конституционные советы, уставные советы.

Для цитирования: Тихалева Е. Ю. Развитие института конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации: правовые и организационные аспекты // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2026. № 1 (27). С. 81–93. EDN: YLZENO

Development of the Institute of Constitutional (Charter) Councils of the Subjects of the Russian Federation: Legal and Organizational Aspects

Elena Yu. Tikhaleva

Russian Academy of National Economy and Public Administration, Central Russian Institute of Management, Orel, Russian Federation

E-mail: columbijka@mail.ru

Abstract

Introduction: Currently, the organization of constitutional control in the constituent entities of the Russian Federation has undergone significant changes due to the reform of the institution of public authority in general, and the levels of its organization in particular. The constitutional (charter) councils of the subjects of the Russian Federation are a relatively new institution in the system of regional authorities. Their creation was needed to ensure compliance of regional regulations with the constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation.

Methodology and materials: The purpose of the study is to analyze the issues of formation and activity of constitutional (charter) councils established in the subjects of the Russian Federation, their legal regulation, as well as to identify areas for their improvement. The methodological basis was provided by general scientific and private scientific methods, namely the historical method, comparative legal and system-structural approaches, as well as formal legal analysis. The sources were regulatory legal acts of the federal and regional levels.

Research results: Based on the analysis of the current legislation, the author outlined the reasons for the abolition of the constitutional (charter) courts of the subjects of the Russian Federation. The article examines the legal foundations of the activities of the constitutional (charter) councils of the subjects of the Russian Federation, as well as the specifics of the formation and functioning of these bodies in the context of modern legislation. The necessity of improving the legal status of the constitutional (charter) councils of the subjects of the Russian Federation to increase the effectiveness of constitutional control at this level is substantiated.

Conclusions: Regional constitutional control has certain difficulties in implementation, which prevents the maintenance of an appropriate level of legality in the constituent entities of the Russian Federation. Accordingly, the introduction of constitutional (charter) councils into the practice of regional authorities with amendments to the current federal legislation is argued. In the future, it is necessary to align federal and regional legislation for their consistent application in practice.

Keywords: judiciary, constitutional oversight, quasi-judicial bodies, constitutional councils, charter councils.

For citation: Tikhaleva, E. Yu. (2026) Development of the Institute of Constitutional (Charter) Councils of the Subjects of the Russian Federation: legal and organizational aspects. *Theoretical and Applied Law*. No. 1 (27). Pp. 81–93. (In Russ.)

Введение

С 1 января 2023 года прекратила свое действие статья 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», устанавливающая основы создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Следовательно, эта дата стала итоговой для процессов упразднения действующих региональных судебных органов.

Указанная деятельность стала возможной после внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 году и издания Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные законы». Данный акт считался вступившим в силу уже с 19 декабря 2020 года, таким образом, с обозначенной даты все конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации прекращали принятие новых дел к своему производству, а имеющиеся дела должны были быть завершены (в частности, решения по ним следовало принять не позднее 1 января 2023 года). Аналогично был установлен запрет на назначение новых судей в указанные судебные органы. Действовавшим судьям, а равно прекратившим исполнение своих обязанностей, обеспечивалась сохранность предоставленных гарантий. Фактически же полномочия данных органов перешли в компетенцию судов общей юрисдикции¹.

На момент принятия поправок в стране насчитывалось пятнадцать конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в частности, двенадцать конституционных судов имелось в республиках, и три уставных суда было создано в других субъектах Российской Федерации².

В зарубежных государствах рассматриваемый судебный институт в настоящее время также не развит. Если обратиться к практике федеративных государств, то очевидным примером может стать Германия³.

На практике произошедшие изменения часто объясняются как одна из тенденций процесса централизации судебной власти в нашем государстве⁴. Кроме того, среди основных причин упразднения рассматриваемых судов можно выделить следующие:

- Необходимость экономии бюджетных средств. Речь шла о расходовании значительного размера региональных бюджетных средств на содержание судов (к примеру, около шестнадцати миллионов в год уходило на обеспечение деятельности Уставного суда Калининградской области, около тридцати миллионов рублей — на Конституционный суд Республики Тыва⁵). Как известно, более половины российских регионов являются на сегодняшний день дотационными. Следовательно, многие территории не были готовы к такой экономической нагрузке.
- Нераспространенность данных органов. Такие суды не были созданы даже в половине субъектов Российской Федерации, что отчасти обусловлено как пассивным поведением региональных властей, видимо, не желающих «своими руками» создавать дополнительную контролируемую структуру, так и ранее обозначенными финансовыми причинами. За весь период существования было создано девятнадцать указанных судов, хотя региональное законодательство в пятидесяти семи субъектах Российской Федерации содержало такую возможность⁶.
- Сравнительно небольшой объем работы, то есть низкие показатели активности и в связи с этим эффективности своей деятельности⁷. Так, Конституционным Судом Чеченской Республики не было рассмотрено ни одного дела с принятием решения по существу; в свою очередь, Уставной суд Калининградской области в среднем выносил шестьдесят решений в год, правда, большинство так-

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

² См.: Курятников В. В. Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2021. № 6. С. 47–48.

³ См.: Трифонов С. Г. Конституционно-правовой статус Федерального Конституционного Суда ФРГ и земельных конституционных судов и их место в системе органов государственной власти // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 92–101.

⁴ См.: Митусова И. А. Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 46.

⁵ Уставная неподсудность, 10.12.2020 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. Режим доступа: <https://fparf.ru/news/media/ustavnaya-nepodsudnost/> (дата обращения: 27.09.2025).

⁶ См.: Зайнутдинов Д. Р., Гатауллин А. Г. Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации: практическая проблема без научного решения // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 3. С. 50–54.

⁷ См.: Кражков В. А. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 68.

же касалось отказа заявителям в рассмотрении дела⁸. Конечно, идеальным объяснением данной ситуации можно было бы назвать отсутствие коллизионных вопросов при принятии региональных актов. Но к реальным мотивам надлежит также отнести приведенную выше незаинтересованность властных структур в излишних проверках своей правотворческой деятельности.

- Незаработанность действующего федерального законодательства в связи с отсутствием как отдельного нормативного правового акта, регламентирующего деятельность конституционных (уставных) судов и определяющего их исключительную компетенцию на федеральном уровне, так и поправок в процессуальное законодательство о разрешении вопросов возможной конкуренции компетенции данных органов с другими судами при принятии своих решений⁹.

Впоследствии положения о региональных конституционных (уставных) судах были исключены из действующего судебного законодательства. Однако потребность в механизме контроля соответствия региональных актов действующим конституциям (уставам) осталась актуальной.

В итоге изменения, внесенные в законодательство, предоставили регионам в качестве альтернативы право создавать конституционные (уставные) советы, но только при своих органах законодательной власти (ч. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные законы»). То есть суды были «реформированы» в так называемые квазисудебные органы. Таким образом, в настоящее время на региональном уровне судебная система представлена только мировыми судьями.

Если говорить о правовом регулировании на федеральном уровне, то статус конституционных (уставных) советов не был оформлен и не получил необходимого развития в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ), что реально предоставило широкие возможности регионам в осуществлении правового регулирования статуса таких советов.

В настоящее время данные органы созданы только в четырех регионах: республиках Саха (Якутия)¹⁰, Башкортостане¹¹, Адыгее¹² и Татарстане¹³. В отношении правового положения этих структур приняты соответствующие законы и регламенты, дополнено действующее региональное законодательство¹⁴.

Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации, по сути, стали «преемниками» ранее действующих судов не в юридическом, а в функциональном плане, поскольку часть полномочий последних перешла к советам.

Методология и материалы

Методология исследования включила как общенаучные, так и частнонаучные методы. Например, исторический подход применялся при анализе предпосылок упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Что касается сравнительно-правового и системно-структурных подходов, а также формально-юридического анализа, то они активно использовались в рамках исследо-

⁸ Уставная неподсудность, 10.12.2020 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. Режим доступа: <https://fparf.ru/news/media/ustavnaya-nepodsudnost/> (дата обращения: 27.09.2025).

⁹ См.: *Евлоев И. М.* Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 10. С. 142.

¹⁰ Закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 28.05.2021 (далее — Закон Республики Саха (Якутия)).

¹¹ Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.11.2022 (далее — Закон Республики Башкортостан).

¹² Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.05.2022 (далее — Закон Республики Адыгея).

¹³ Закон Республики Татарстан от 13.06.2023 № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.06.2023, № 1600202306140002 (далее — Закон Республики Татарстан).

¹⁴ См., например: Закон Республики Саха (Якутия) от 16.06.2021 № 2363-3 № 637-VI «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Саха (Якутия) в связи с созданием Конституционного совета Республики Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 17.06.2021; Постановление Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан от 28.11.2022 № ГС 2430г «О внесении изменений в Регламент Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 06.12.2022.

вания имеющегося правового регулирования и организации деятельности созданных конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации.

Обзор существующих научных исследований по развитию института конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации содержит анализ работ отечественных ученых, посвященных правовым основам, организационным моделям и практике функционирования рассматриваемых институтов¹⁵. В российской научной литературе особое внимание уделяется вопросам конституционного контроля, роли советов в обеспечении конституционной законности и системе региональных органов власти.

В целом современные исследования подчеркивают необходимость развития института советов как важного элемента системы конституционного контроля и обеспечения правового порядка на региональном уровне.

Результаты исследования

Как отмечалось ранее, на федеральном уровне определено, что конституционные (уставные) советы формируются исключительно при законодательных органах субъектов Российской Федерации, однако ни из федерального, ни из регионального законодательства не следует ни статус, ни правовая природа данного органа¹⁶. Это уже не судебный орган. Но можно ли его рассматривать как продолжение органа законодательного, как его комиссию или комитет, или как самостоятельный орган конституционного контроля?

Среди основных принципов функционирования российских региональных конституционных (уставных) советов названы принципы законности, объективности, организационной самостоятельности, функциональной независимости, коллегиальности, открытости и гласности. Все эти принципы касаются и осуществления правосудия в целом.

Составы конституционных советов численно значительно различаются, однако по сравнению с составами ранее действующих конституционных (уставных) судов число членов конституционных советов в ряде регионов возросло.

В Республике Адыгея конституционный совет формируется в составе четырнадцати человек (по семь — от законодательных и исполнительных органов), включая председателя, его заместителя и секретаря (ранее — три судьи) (ч. 1 ст. 2 Закона Республики Адыгея); в Якутии — девять конституционных советников (ранее — пять судей) (ч. 1 ст. 4 Закона Республики Саха (Якутия)); в Башкортостане — от трех до пяти (ч. 1 ст. 5 Закона Республики Башкортостан); в Татарстане — это только три человека, включая председателя (ч. 1 ст. 6 Закона Республики Татарстан).

При определении оптимального числа членов конституционных (уставных) советов необходимо учитывать масштаб региона, его финансовые возможности, объем полномочий совета, частоту рассмотрения поступающих дел.

Срок полномочий членов советов в целом соответствует сроку полномочий законодательных органов субъектов Российской Федерации, при которых названный орган формируется, за исключением Республики Саха (Якутия), где срок удваивается до десяти лет (ч. 2 ст. 5 Закона Республики Саха (Якутия)). Также встречается оговорка о недопустимости занимать должность члена совета более двух сроков подряд (ч. 3 ст. 7 Закона Республики Башкортостан, ч. 3 ст. 8 Закона Республики Татарстан). Тем самым прослеживается зависимость советов от органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которые напрямую участвуют в назначении их членов.

¹⁵ См.: Сафина С. Б. Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 41–45; Гриценко Е. В. Эволюция российской модели регионального конституционного контроля: от уставных палат к конституционным судам и обратно? // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 2. С. 6–17; Попов В. А. Место новых органов регионального конституционного контроля в единой системе публичной власти: сравнительно-правовой анализ организации и деятельности конституционных уставных советов субъектов РФ // Конституционализм и государствоведение. 2023. № 4. С. 83–92 и др.

¹⁶ См.: Кряжков В. А., Брежнев О. В. Преемственность и новизна в организации и деятельности конституционных советов республик в составе Российской Федерации // Государство и право. 2025. № 10. С. 108–109.

Обязательные требования к претендентам на должности также сформулированы неоднозначно. В Республике Адыгея в качестве таковых указаны общие основания (ч. 4 ст. 2 Закона Республики Адыгея):

- гражданство Российской Федерации;
- наличие высшего образования;
- опыт работы в области государственного, муниципального управления, юриспруденции, экономики, финансов, в социальной сфере;
- знание регионального законодательства.

В остальных республиках требования сформулированы более жестко, в частности, по сравнению с ранее действовавшими федеральными положениями в отношении региональных судей, едиными для всех субъектов Российской Федерации (возраст — от двадцати пяти лет, стаж работы — от пяти лет по юридической профессии), хотя исследуемые органы не имеют судебного статуса.

В Татарстане кандидат должен быть не моложе тридцати пяти лет, с высшим юридическим образованием и соответствующим опытом работы не менее десяти лет и отсутствием судимости (ст. 7 Закона Республики Татарстан). В Башкортостане дополнительно указано наличие ученой степени кандидата или доктора юридических наук либо почетного звания «Заслуженный юрист», а ранее указанные требования к возрасту и стажу работы распространяются только на председателя, для обычных членов — это тридцать лет и пять лет соответственно (ч. 1-3 ст. 6 Закона Республики Башкортостан). Самые высокие требования установлены в законодательстве Республики Саха (Якутия), так как минимальный возраст кандидата должен быть сорок лет, а опыт работы — десять лет — для любого конституционного советника¹⁷.

Назначение членов конституционных советов по процедуре во многом совпадает с ранее действовавшим порядком назначения региональных конституционных судей. Так, законодательные органы субъектов Российской Федерации реализуют данную процедуру на основании представления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В Адыгее представители от законодательной ветви власти назначаются данным органом, от исполнительной — высшим должностным лицом региона (ч. 2 ст. 2 Закона Республики Адыгея). Такой порядок следует из статуса конституционных советов как органов, формируемых при законодательной власти. Однако следует расширить количество субъектов, имеющих право предлагать кандидатуры для назначения на рассматриваемые должности, чтобы обеспечить баланс интересов в регионе (в частности, включить в этот перечень органы местного самоуправления, региональные общественные объединения юристов, научные и образовательные организации).

В Адыгее члены Конституционного совета могут осуществлять свою работу на безвозмездной основе, а в Башкортостане и Татарстане речь идет о профессиональной постоянной основе посредством замещения государственных должностей (ч. 1 ст. 8 Закона Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 8 Закона Республики Татарстан). В Республике Саха (Якутия) возможны оба варианта (ч. 1 ст. 5 Закона Республики Саха (Якутия)).

Порядок досрочного прекращения полномочий члена Конституционного совета подробно прописан в законодательстве республик Башкортостан, Саха (Якутия) и во многом совпадает с порядком назначения на должность. Основания имеют тот же характер, что и для большинства государственных служащих¹⁸.

К субъектам, имеющим право на обращение в конституционные (уставные) советы, региональным законодательством отнесены следующие:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации либо имеющиеся в них комитеты (ст. 5 Закона Республики Татарстан);
- члены высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

¹⁷ Брежнев О. В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 4. С. 25.

¹⁸ См.: Курятников В. В. Конституционный (уставной) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Челябинск, 2024. С. 157–159.

- прокурор субъекта Российской Федерации;
- депутаты представительного органа местного самоуправления (не менее одной трети от общей численности) (ч. 2 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия)), главы муниципальных образований, иные органы местного самоуправления (ст. 5 Закона Республики Татарстан);
- уполномоченные по правам человека (так, в Республике Саха (Якутия) это уполномоченные по правам человека, ребенка, коренных малочисленных народов Севера, по защите прав предпринимателей (ч. 2 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия)).

Кроме того, объем полномочий конституционных (уставных) советов может существенно варьироваться в зависимости от региона.

В общем виде Конституционный совет — это постоянно действующий орган, осуществляющий деятельность в целях соблюдения верховенства и прямого действия Конституции Республики, укрепления конституционной законности, сохранения и развития конституционных ценностей. Такая формулировка указана в отношении этого органа в Якутии, Башкортостане и Татарстане. В Законе Республики Саха (Якутия) также подчеркнуто, что данный орган рассматривает исключительно вопросы права (ч. 3 ст. 2 Закона Республики Саха (Якутия))¹⁹.

В Адыгее назначение Конституционного совета определено гораздо более лаконично как выработка заключений по проектам конституционных законов (ч. 3 ст. 1 Закона Республики Адыгея).

Заседания конституционных советов являются правомочными, как правило, при присутствии не менее половины от состава этого органа. Решения принимаются открытым голосованием большинством голосов, а голос председательствующего является решающим при равенстве голосов. То есть процедуры здесь вполне стандартные, как и в других коллегиальных органах.

На основании анализа регионального законодательства компетенцию рассматриваемых органов можно представить следующим образом²⁰:

- дача заключений о соответствии Конституции проектов законов (в Татарстане и Якутии — также законов, нормативных правовых актов региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (п. 2, 3 ч. 1 ст. 5 Закона Республики Татарстан; п. б, в ч. 2 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия));
- дача заключений о соответствии Конституции региональных или местных нормативных правовых актов в случае жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан (в Татарстане — и организаций (ч. 2 ст. 5 Закона Республики Татарстан)); очевидно, что данным полномочием должны обладать и другие созданные конституционные советы для обеспечения защиты граждан соответствующего региона;
- выражение мнения о соответствии Конституции проектов договоров (соглашений) с другими субъектами Российской Федерации (ч. 5 ст. 5 Закона Республики Татарстан);
- толкование Конституции в виде подготовки проекта (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закона Республики Башкортостан) или как официального источника (ч. 1 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия)), либо разъяснение ее положений по запросам (ч. 4 ст. 5 Закона Республики Татарстан);
- осуществление права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 4 Закона Республики Башкортостан);
- пропаганда конституционных ценностей среди населения (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закона Республики Башкортостан), взаимодействие с научными и образовательными организациями, организация конституционно-просветительской деятельности, осуществление правовой помощи в соответствии с законодательством (ст. 11 Регламента Конституционного совета Республики Саха (Якутия))²¹;

¹⁹ См.: Брежнев О. В. Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 4. С. 21–22.

²⁰ См.: Иванова Е. Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 1. С. 54–56; Усманов А. К., Алексеева Н. Г. К вопросу о деятельности конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2025. № 4. С. 266.

²¹ Решение Конституционного совета Республики Саха (Якутия) от 28.10.2021 № РКС 2-1 «Об утверждении Регламента Конституционного Совета Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://konsovetsakha.gov.ru/api/containers/documents/download/5088-filename/> (дата обращения: 25.10.2025).

- составление и направление законодательному органу и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации доклада о состоянии конституционной законности в регионе и выступление с ним на заседании законодательного органа (ст. 12 Закона Республики Татарстан) или доклада о состоянии и развитии конституционного законодательства (ч. 6 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия));
- утверждение регламента Конституционного совета, внесение в него изменений и дополнений. Некоторые закрепленные полномочия на практике фактически не используются, как, например, право законодательной инициативы в Республике Башкортостан.

Также в ряде конституционных советов созданы вспомогательные органы, такие как Общественно-консультативная коллегия Конституционного совета Республики Саха (Якутия). Коллегия — постоянно действующий консультативный и координационный общественный орган Конституционного совета, призванный разрабатывать рекомендации по актуальным вопросам развития конституционного законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из положений регионального законодательства выносимые советами решения фактически не имеют реальной юридической силы. То есть подразумевается консультативный и рекомендательный характер решений, который предполагает совершение последующих действий со стороны уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Республике Саха (Якутия) установлено, что итоговое решение Конституционного совета подлежит обязательному рассмотрению субъектами, которых оно касается, не позднее трех месяцев со дня поступления решения. Указанные субъекты (органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления) могут (но не обязаны) внести изменения в принятые акты, если установлено их несоответствие Конституции (ч. 1, 2 ст. 39 Регламента Конституционного совета Республики Саха (Якутия)).

В Республике Татарстан также определено, что если нормативный правовой акт признается неконституционным либо если возникает необходимость в устранении пробела в правовом регулировании, орган, издавший акт, должен в обязательном порядке рассмотреть заключение Конституционного совета не позднее трех месяцев после его опубликования²².

В итоге основные полномочия конституционных советов сходны с полномочиями ранее действующих конституционных (уставных) судов. Главное отличие — преимущественно рекомендательный характер принимаемых решений. Следовательно, дополнительно необходимо установить ответственность за неисполнение обязанности уполномоченных органов по рассмотрению актов конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации. В противном случае решения советов будут иметь декларативный характер.

Если говорить о реальной работе исследуемых органов, то в настоящее время ими рассмотрено ограниченное количество дел, объем которых отличается в зависимости от значения и статуса совета в регионе.

Так, наиболее активно принимает участие в мониторинге регионального законодательства Конституционный совет Республики Саха (Якутия), первый среди созданных советов (им принято двенадцать заключений о конституционности актов и четыре постановления о толковании Конституции)²³. Конституционный совет Республики Башкортостан был создан в конце 2022 года, проводит свои заседания по мере необходимости и вынес одно решение об отказе в рассмотрении дела и три заключения о конституционности правовых актов²⁴. По сравнению с ним Конституционный совет Республики Татарстан образован летом 2023 года и принял четыре заключения²⁵. Конечно, такой разброс в реализу-

²² Гатауллин А. Г., Зайнутдинов Д. Р. Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации: шаг вперед, два шага назад // Актуальные проблемы российского права. 2025. Т. 20. № 3 (172). С. 181.

²³ См.: Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://konsovet.sakha.gov.ru/> (дата обращения: 25.10.2025).

²⁴ См.: Официальный сайт Конституционного совета Республики Башкортостан [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ksrb.bashkortostan.ru/> (дата обращения: 27.09.2025).

²⁵ См.: Официальный сайт Конституционного совета Республики Татарстан [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://konsov.tatarstan.ru/> (дата обращения: 27.09.2025).

емой деятельности обусловлен в первую очередь небольшим сроком работы данных органов, а также возможным непониманием содержания работы советов субъектами, которые могут обращаться в них. Это следует как из неопределенности правового статуса советов, их полномочий, ограниченной компетенции, так и рекомендательного характера принимаемых решений.

Если обратиться к практике зарубежных государств, то в так называемой «европейской» модели конституционного контроля предусмотрена возможность его осуществления специализированными органами, не относящимися к судебной ветви власти, — квазисудебными органами, которые создаются, как правило, на высшем уровне²⁶: Франция (Конституционный Совет), Иран (Совет по охране конституции). Очевидно, что в силу своего статуса эти органы обладают более широкими полномочиями, чем рассматриваемые нами региональные советы. К тому же в последние годы в зарубежных государствах наблюдается тенденция к трансформации квазисудебных органов в конституционные суды (Казахстан, Алжир).

Проведя анализ существующих исследований, можно согласиться с мнением авторов, которые считают, что конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации являются органами конституционного контроля, а не надзора²⁷. Дело в том, что соотношение контроля и надзора — весьма противоречивый вопрос, не имеющий единообразия в своей трактовке. Однако, несмотря на то что советы не относятся к органам конституционного правосудия, проанализировав цели и компетенцию советов, их деятельность можно рассматривать как направление конституционного контроля. Если говорить о существующих видах конституционного контроля, представляется, что в отношении конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации можно назвать предварительный (например, в Республике Адыгея) и последующий контроль (Республики Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия)) — по времени осуществления, абстрактный контроль — по характеру.

Таким образом, деятельность существующих конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации отличается по порядку формирования данных органов, имеющимся полномочиям и степени вовлеченности в процессы осуществления конституционного контроля. Основные формы деятельности сводятся к проведению заседаний, подготовке заключений и рекомендаций, осуществлению взаимодействия с другими органами.

В ряде регионов советы активно принимают участие в контроле соблюдения регионального законодательства, что во многом определяется наличием четких правовых механизмов деятельности, а также поддержкой со стороны властей, в других — выполняют только узкие консультативные функции.

С целью дальнейшего развития и возможного совершенствования деятельности конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации представляется необходимым осуществлять мониторинг их деятельности с применением количественных и качественных критериев, в частности, учитывать: количество рассмотренных дел, процент/число выявленных нарушений, уровень и реализацию исполнения принятых решений, удовлетворенность субъектов обращения результатами работы, результативность просветительской деятельности, оперативность рассмотрения поступающих запросов.

В качестве возможных форм мониторинга можно выделить: ежегодные отчеты советов перед законодательными органами субъектов Российской Федерации с оценкой собственной деятельности, экспертные оценки с подготовкой аналитических докладов, общественные слушания с участием представителей советов, региональной власти и общественных деятелей, анализ статистических показателей работы советов, публикацию итогов мониторинга на официальных ресурсах. Это позволит более объективно оценивать работу советов, корректировать ее направления и перспективы развития.

²⁶ См.: Худoley К. М. Конституционный контроль в зарубежных странах СНГ и Балтии // Вестник Прикамского социального института. 2024. № 2 (98). С. 24.

²⁷ См.: Урманов А. К., Алексеева Н. Г. К вопросу о деятельности конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2025. № 4. С. 265–268; Митусова И. А. Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 40–49.

Выводы

Представляется обоснованным разделить мнение ряда исследователей о том, что проведенная судебная реформа привела к проблемам в организации и реализации современного регионального конституционного контроля²⁸, что в перспективе будет влиять на общий уровень законности в конкретных субъектах Российской Федерации.

Сформированные советы оказались весьма ограничены в своих полномочиях: они могут осуществлять проверку нормативных правовых актов, но не могут каким-либо образом влиять на приостановление действия или отмену противозаконных актов. Кроме того, их статус как органов, создаваемых при законодательной ветви власти, влияет на объективность выносимых решений. В результате может быть подорвано доверие к данному органу, происходит его превращение в формальную структуру.

Существующая в настоящее время практика позволяет увидеть, что общее количество сформированных конституционных (уставных) советов в субъектах Российской Федерации во много раз меньше количества ранее действующих судов. Очевидно, что необходимо внедрение конституционных (уставных) советов в структуру региональных властей как реально действующих органов и важной гарантии защиты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, как итог, обеспечения и беспрепятственного осуществления прав жителей регионов.

Анализ нормативно-правовой базы в области деятельности советов показал существенные расхождения в требованиях, предъявляемых к их членам (от строгих критериев до формальных), порядке формирования, осуществляемых полномочиях. В действительности это может приводить к неопределенности и правовым коллизиям в работе советов, затруднять их взаимодействие с другими органами. То есть органы с одинаковым названием на самом деле могут выполнять различные функции, что затрудняет понимание их роли в региональной системе органов власти. Когда указанные полномочия нечетко прописаны или имеют рекомендательный характер, другие органы могут игнорировать решения, выносимые советами, или злоупотреблять ими для достижения собственных целей. Также речь идет о неопределенности субъектов ответственности за выносимые решения. Кроме того, различия в требованиях, предъявляемых при назначении на должности в советы, затрудняют оценку квалификации их членов, что может вызывать сомнения в объективности принимаемых решений, так как конкурсный порядок отбора пока не предусмотрен.

Вследствие этого в качестве целесообразного шага необходимо либо принятие отдельного федерального закона, определяющего правовое положение данных органов и задающего ориентиры для законов субъектов Российской Федерации, либо дополнение соответствующими статьями Федерального закона № 414-ФЗ с четким закреплением правового статуса советов с целью унификации нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации при учете региональной специфики. Речь должна идти не о дублировании положений, ранее определяющих статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, так как новые органы имеют совсем другую природу. Новый федеральный закон или поправки в действующее федеральное законодательство смогут закрепить минимальные требования к составу, порядку формирования и основным функциям советов, что снизит риск злоупотреблений и политической зависимости, повысит легитимность рассмотренных структур и их авторитет, что важно для создания гарантий конституционной защиты граждан, проживающих в субъектах Российской Федерации, повышения единообразия правоприменительной практики.

Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации не могут заменить или подменить по своему статусу ранее действующие суды, но могут выполнять функции экспертной поддержки, направленной на выявление и предотвращение противоречий в региональном законодательстве, тем самым способствуя его соответствию федеральному законодательству, а также развитию на основе принципов законности и объективности.

²⁸ См.: *Евлоев И. М.* Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 10. С. 141–150; *Курятников В. В.* Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2021. № 6. С. 44–52.

Список источников

1. *Брежнев О. В.* Проблемы организации и компетенции конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (на примере республик Адыгея, Саха (Якутия), Башкортостан) // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 4. С. 21–30. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030
2. *Гатауллин А. Г.* Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации: шаг вперед, два шага назад / А. Г. Гатауллин, Д. Р. Зайнутдинов // Актуальные проблемы российского права. 2025. Т. 20. № 3 (172). С. 172–188. DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.172-188
3. *Гриценко Е. В.* Эволюция российской модели регионального конституционного контроля: от уставных палат к конституционным судам и обратно? // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 2 (92). С. 6–17. DOI: 10.18572/2072-4144-2023-2-6-17
4. *Евлоев И. М.* Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ: закономерность или ошибка? // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 10. С. 141–150. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150
5. *Зайнутдинов Д. Р.* Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации: практическая проблема без научного решения / Д. Р. Зайнутдинов, А. Г. Гатауллин // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 3. С. 50–54. DOI: 10.18572/1812-3767-2025-3-50-54
6. *Иванова Е. Л.* К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 1. С. 50–59. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1)
7. *Кряжков В. А.* Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации: каким он может быть после упразднения конституционных (уставных) судов // Государство и право. 2021. № 9. С. 65–74. DOI: 10.31857/S102694520016757-3
8. *Кряжков В. А.* Преемственность и новизна в организации и деятельности конституционных советов республик в составе советов Российской Федерации // В. А. Кряжков, О. В. Брежнев // Государство и право. 2025. № 10. С. 108–117. DOI: 10.31857/S1026945225100093
9. *Курятников В. В.* Конституционный контроль в субъектах РФ: прошлое, настоящее, будущее // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2021. № 6. С. 44–52. DOI: 10.34076/22196838_2021_6_44
10. *Курятников В. В.* Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Челябинск, 2024. 293 с.
11. *Митусова И. А.* Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 40–49. EDN: HVWGWS
12. *Попов В. А.* Место новых органов регионального конституционного контроля в единой системе публичной власти: сравнительно-правовой анализ организации и деятельности конституционных уставных советов субъектов РФ // Конституционализм и государственное устройство. 2023. № 4 (32). С. 83–92. EDN: MKYIUM
13. *Сафина С. Б.* Конституционные (уставные) советы в субъектах Российской Федерации: подходы к определению // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 41–45. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-5-41-45
14. *Трифонов С. Г.* Конституционно-правовой статус Федерального Конституционного Суда ФРГ и земельных конституционных судов и их место в системе органов государственной власти // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 92–101. DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-2-92-101
15. *Усманов А. К.* К вопросу о деятельности конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации // А. К. Усманов, Н. Г. Алексеева // Право и государство: теория и практика. 2025. № 4. С. 265–268. DOI: 10.47643/1815-1337_2025_4_265

16. Худoley К. М. Конституционный контроль в зарубежных странах СНГ и Балтии // Вестник Прикамского социального института. 2024. № 2 (98). С. 24–33. EDN: VRKFJN

Об авторе:

Тихалева Елена Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и уголовного права, Среднерусский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орел, Российская Федерация; ORCID: 0000-0003-4612-4722; e-mail: columbijka@mail.ru

References

1. Brezhnev, O. V. (2023) Problems of Organization and Competence of Constitutional (Statutory) Councils of Constituent Entities of the Russian Federation (Case Studies of the Republics of Adygea Sakha (Yakutia), Bashkortostan). *Actual Problems of Russian Law*. Vol. 18, No. 4. Pp. 21–30. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2023.149.4.021-030
2. Gataullin, A. G., Zainutdinov, D. R. (2025) Constitutional Justice in the Constituent Entities of the Russian Federation: One Step Forward, Two Steps Back. *Actual Problems of Russian Law*. Vol. 20, No. 3 (172). Pp. 172–188. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.172-188
3. Gritsenko, E. V. (2023) Evolution of the Russian Model of Regional Constitutional Control: from Statutory Chambers to Constitutional Courts and Back. *Journal of Constitutional Justice*. No. 2 (92). Pp. 6–17. (In Russ.). DOI: 10.18572/2072-4144-2023-2-6-17
4. Evloev, I. M. (2020) Liquidation of the Constitutional (Charter) Courts of the Constituent Entities of the Russian Federation: A Pattern or Error? *Actual Problems of Russian Law*. Vol. 15, No. 10. Pp. 141–150. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.141-150
5. Zainutdinov, D. R., Gataullin, A. G. (2025) Constitutional (statutory) councils of the subjects of the Russian Federation: a practical problem without a scientific solution. *Constitutional and Municipal Law*. No. 3. Pp. 50–54. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3767-2025-3-50-54
6. Ivanova, E. L. (2022) On the competence of constitutional (statutory) councils in legislative bodies of constituent entities of the Russian Federation. *Academic Law Journal*. Vol. 23, No. 1. Pp. 50–59. (In Russ.). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1)
7. Kryazhkov, V. A. (2021) Constitutional control in the subjects of the Russian Federation: what can it be like after the abolition of constitutional (statutory) courts. *State and Law*. No. 9. Pp. 65–74. (In Russ.). DOI: 10.31857/S102694520016757-3
8. Kryazhkov, V. A., Brezhnev, O. V. (2025) Continuity and Novelty in the organization and Activities of Constitutional Councils of the Republics within the Russian Federation. *State and Law*. No. 10. Pp. 108–117. (In Russ.). DOI: 10.31857/S1026945225100093
9. Kuryatnikov, V. V. (2021) Constitutional control in the constituent entities of the Russian Federation: past, present, and future. *Electronic supplement to the Russian Juridical Journal*. No. 6. Pp. 44–52. (In Russ.). DOI: 10.34076/22196838_2021_6_44
10. Kuryatnikov, V. V. (2024) The Constitutional (Statutory) Council as a specialized body for the legal protection of the Constitution (charter) of a constituent entity of the Russian Federation: Dissertation: 5.1.2. Chelyabinsk. 293 p. (In Russ.)
11. Mitusova, I. A. (2022) Regional constitutional control in the light of the 2020 constitutional reform. *Citizen. Elections. Power*. No. 1 (23). Pp. 40–49. (In Russ.).
12. Popov, V. A. (2023) The Place of the New Bodies of Regional Constitutional Control in the Unified System of Public Authority: Comparative Legal Analysis of the Organization and Activities of the Constitutional (Statutory) Councils of the Subjects of the Russian Federation. *Constitutionalism and Government Studies*. No. 4. Pp. 83–92. (In Russ.).

13. Safina, S. B. (2023) Constitutional (Statutory) Councils in Constituent Entities of the Russian Federation: Approaches to the Definition. *Constitutional and Municipal Law*. No. 5. Pp. 41–45. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3767-2023-5-41-45
14. Trifonov, S. G. (2020) Constitutional and legal status of the federal constitutional court of Germany and land constitutional courts and their place in the system of state authorities. *Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science*. Vol. 6 (72), No. 2. Pp. 92–101. (In Russ.). DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-2-92-101
15. Usmanov, A. K., Alekseeva, N. G. (2025) On the issue of the activities of the constitutional (statutory) councils of the subjects of the Russian Federation. *Law and state: theory and practice*. No. 4. Pp. 265–268. (In Russ.). DOI: 10.47643/1815-1337_2025_4_265
16. Khudoley, K. M. (2024) Constitutional control in foreign CIS and Baltic countries. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*. No. 2 (98). Pp. 24–33. (In Russ.).

About the author:

Elena Yu. Tikhaleva, PhD in Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Criminal Law, Central Russian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National and Public Administration, Orel, Russian Federation; ORCID: 0000-0003-4612-4722; e-mail: columbijka@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.