

«Утверждаю»

Ректор Федерального государственного автономного  
образовательного учреждения высшего образования

«Пермский государственный национальный  
исследовательский университет»,

кандидат социологических наук, доцент

Игорь Анатольевич Германов



2025 г.

**Отзыв ведущей организации на диссертацию Курятникова Виталия Владимировича на тему: «Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации», представленную к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности**

**5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

**Актуальность темы диссертации.** Диссертация Курятникова Виталия Владимировича посвящена исследованию нового института по осуществлению правовой охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации – конституционных (уставных) советов. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г., был предусмотрен исчерпывающий перечень судов, входящих в судебную систему страны. В этой редакции конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не были предусмотрены, что и предопределило их упразднение (ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»). В качестве альтернативы упраздненным конституционным (уставным) судам федеральный законодатель предложил создать «при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) советы», никак не конкретизировав их статус, полномочия, порядок назначения их членов. Конституционные (уставные) советы напоминают существовавшие в 90-ые годы прошлого столетия органы конституционного надзора. И вполне ожидаемо, что в большинстве субъектов Российской Федерации, в которых созданы конституционные советы, ранее существовали такие органы. Так, в 1990-1998 гг. в Татарстане действовал Комитет конституционного надзора, а в Адыгее в 1996-2000 гг. - Конституционная палата. В Башкортостане в 90-ые годы XX века недолго в Конституции провозглашалась возможность создания комитета конституционного надзора, но он к работе не приступил, так как вместо него был учрежден Конституционный Суд. Но вместе с тем многие субъекты Российской

Федерации, создавшие подобные органы конституционного надзора в прошлом (Иркутская область, Республика Северная Осетия-Алания) либо провозгласившие возможность их создания в основных законах (республики Коми, Дагестан и Удмуртия, Тюменская и Новосибирская области, Алтайский и Ставропольские края), так до сих пор конституционные (уставные) советы не создали. Неудивительно, что к настоящему моменту помимо четырех республик, в которых созданы конституционные советы, возможность создания данных органов провозглашается основными законами всего двух регионов – Тверской области и Ненецком автономном округе. Является очевидным, что имеются большие сложности на пути учреждения конституционных (уставных) советов в субъектах Российской Федерации, поскольку законы приходится разрабатывать «с чистого листа», а уже принятые законы сильно отличаются друг от друга.

В силу чего заявленная тема исследования является актуальной не только для науки конституционного права, но прежде всего для создания и становления конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации как специализированных органов, осуществляющих правовую охрану конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

**Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Диссертация Курятникова Виталия Владимировича представляет собой самостоятельное и законченное правовое исследование понятия правовой охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, статуса и компетенции конституционных (уставных) советов, а также порядка назначения членов таких органов.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка и приложения. Исследование имеет логичную структуру, что способствовало решению задач и достижению поставленных целей. Название самой работы, также отдельных глав и параграфов соответствует содержанию и раскрывает соответствующую тему. В первой главе исследуется понятие, содержание, генезис, содержание правовой охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе история становления института конституционного (уставного) контроля (надзора), включая причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также место конституционных (уставных) советов в системе органов, осуществляющих специализированную охрану конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Во второй главе исследуется конституционно-правовой статус конституционных (уставных) советов, включая их компетенцию, а также статус и порядок назначения членов конституционных (уставных) советов. Автор вынес на рассмотрение также проект модельного Закона субъекта Российской Федерации «О Конституционном (Уставном) совете субъекта Российской Федерации» (Приложение).

Общий объем диссертации – 284 страницы, из них 61 страница – список использованной литературы, общее количество которых составляет 535 позиций. Нельзя не отметить и личный вклад диссертанта в разработку тематики диссертационного исследования. Основные положения диссертации получили отражение в 20 работах, опубликованных в рецензируемых научных

изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук из перечня Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и еще 10 работ – в других изданиях, включая главу в коллективной монографии. Содержание автореферата соответствует основному содержанию диссертации.

Вышеизложенное обусловило достоверность полученных диссертантом результатов исследования, сделанных им выводов и предложений. Диссертация В. В. Курятникова представляет собой самостоятельное, актуальное и выполненное на высоком уровне научное исследование.

**Научная новизна диссертационного исследования.** Научная новизна заключается в том, что диссертация представляет собой одно из первых конституционно-правовых исследований конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации. Результаты проведенного В. В. Курятниковым диссертационного исследования расширяют и дополняют область знаний о новом для юридической науки государственном органе – конституционном (уставном) совете субъекта Российской Федерации, его предназначении, месте в системе разделения властей и системе органов власти субъекта Российской Федерации, оптимальном наборе и содержании элементов его конституционно-правового статуса. Представленная работа может служить теоретической основой для изучения советов, создаваемых в субъектах Российской Федерации, а также иных органов власти, осуществляющих правовую охрану Конституции Российской Федерации.

В работе представлено авторское понимание категории «правовая охрана конституции» и его соотношение с «конституционным контролем» и «конституционным надзором», а также дается содержание понятия «конституционно-правовой статус», на основании чего делается вывод, что конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации — это специализированные государственные органы, предназначенные для правовой охраны Конституции (устава) субъекта Российской Федерации. В работе сформулирована авторская позиция о том, что федеративное устройство России и провозглашение ее в ст.1 Конституции Российской Федерации в качестве демократического и правового государства закономерно предполагает наличие не только специализированного органа федерального конституционного контроля – Конституционного Суда Российской Федерации, но также и региональных органов, которые можно отнести как к органам конституционного контроля, так и конституционного надзора, так и к тем, что представляют собой что-то среднее между ними (с. 98). Без существования таких органов не представляется возможным обеспечить правовую охрану субъектов конституций (уставов) которые имеют прямую правовую связь исключительно с федеральной конституцией, обладают учредительным характером и высшей юридической силой на территории субъектов Российской Федерации (с. 97). Является логичным вывод, что для полноценного осуществления возложенных на него задач такой конституционный (уставный) совет должен обладать признаками организационной обособленности, самостоятельности, независимости и обладать собственной компетенцией. Хотя на практике сложились различные модели конституционно-правового статуса конституционных (уставных) советов. В этой связи представляет очевидную новизну разработанная автором диссертационного

исследования классификация моделей конституционных (уставных) советов в зависимости от их конституционно-правового статуса, а также изложенные два вектора их развития в зависимости от этого (с. 127-128). Стоит согласиться с тем, что закрепление статуса конституционных (уставных) советов как совещательных органов, не имеющих властных полномочий, является неоправданным с точки зрения невозможности обеспечения ими правовой охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (с. 119). Образно говоря, это путь в никуда.

Также требуют своей положительной оценки сформулированные автором причины, повлекшие упразднение органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, игнорирование которых может привести к торможению создания новых конституционных (уставных) советов в регионах и прекращению их деятельности в уже созданных. Большое значение имеет определенное автором место конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации в числе специализированных органов правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации в системе органов публичной власти субъекта Российской Федерации (с. 56-70).

Научная новизна также видна в выводе диссертанта о том, что полномочия главы субъекта Российской Федерации при назначении конституционных советников являются избыточными, а сам порядок назначения воспроизводит негативный опыт формирования упраздненных региональных органов конституционной юстиции, деятельность которых в отдельных регионах была приостановлена из-за нежелания главы субъекта Российской Федерации назначить судей конституционного (уставного) суда (с. 137-141).

Безусловной новизной обладают авторские выводы о том, что конституционные (уставные) советы ограничены в полномочиях по дисквалификации проверяемых нормативных правовых актов, о природе предварительного и последующего нормоконтроля и юридической силы актов конституционных (уставных) советов (с. 189-192). При этом в целях обеспечения правовой охраны самих конституций (уставов) субъектов Российской Федерации представляется верным авторская позиция, что инициаторами нормоконтроля помимо государственных органов и должностных лиц субъекта Российской Федерации также должны быть федеральные органы и федеральные должностные лица, органы власти и должностные лица местного самоуправления, граждане и организации (с. 184). В работе также доказывается, что официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации не должно принадлежать парламенту; его должен осуществлять только независимый и специализированный орган правовой охраны конституции (устава), например, конституционный (уставный) совет субъекта Российской Федерации. При этом решения о толковании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации должны приниматься квалифицированным большинством от общего числа советников, так как акт толкования находится в неразрывной связи с самим толкуемым актом, который в данном случае имеет высшую юридическую силу на территории субъекта Российской Федерации. В противном случае возможна ситуация, когда такие решения о толковании региональных конституций (уставов)

будут приниматься фактически голосом одного председателя конституционного (уставного) совета, как это предусмотрено в Татарстане (с. 205).

**Научно-практическая значимость диссертационного исследования.** Результаты проведенного диссертационного исследования могут быть использованы при учреждении новых конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации и при совершенствовании деятельности уже созданных в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия). В частности, сформулированы рекомендации о закреплении статуса конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации в самих конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации (стр.113), их месте в системе публичной власти субъекта Российской Федерации как особых контрольных органов государственной власти (с. 136), наиболее желательных полномочиях конституционных (уставных) советов субъектов Российской Федерации (с. 173-174). Заслуживают одобрения разработанные автором предложения о численном составе конституционных (уставных) советников в 5-10 членов (с. 153) и сроке их полномочий в 8-12 лет (с. 156). Интерес представляют разработанные автором предложения об обеспечении участия в процедурах назначения конституционных (уставных) советников разных органов государственной власти, органов местного самоуправления юридических, научных и высших учебных заведений, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений юристов или их отделения, действующих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Также представляют научное и практическое значение сформулированные автором предложения по обеспечению юридической силы решений конституционных (уставных) советов (с. 189-190) и о способах их исполнения (с. 194). В частности, следует согласиться с автором, что для обеспечения исполнения решений конституционных (уставных) советов наиболее перспективным выглядит предоставление права таким органам напрямую обращаться в суды общей юрисдикции с административным иском (с. 191).

#### **Замечания по работе.**

1. В диссертационном исследовании сформулирована авторская позиция о том, что создание конституционного (уставного) совета «при» региональном парламенте не придает ему автоматически консультативно-совещательного значения и вполне допускает такую модель организации его деятельности, которая характеризует его как самостоятельную государственную структуру (с. 128). Как указывает автор, связь конституционного совета с парламентом посредством предлога «при», означает его отнесенность к правотворчеству, но не во всяком случае как обычное подразделение регионального парламента. Однако на практике региональный законодатель зачастую при учреждении конституционного совета пользовался буквальной формулировкой федерального законодательства. Данные органы именно дают «советы» парламентариям в ходе законодательного процесса, осуществляя в большей степени предварительный нормоконтроль (как элемент законодательной деятельности), не имея собственного аппарата (Адыгея, Башкортостан) и не являясь органами государственной власти. Советники широко участвуют в деятельности комитетов и комиссий регионального парламента. Законодательство уже много лет

предусматривает возможность создания различных законосовещательных советов при парламентах, причем такие органы могут осуществлять и общественный контроль. Ни один такой совет, созданный при органах государственной власти как на региональном, так и на федеральном уровне, не является органом государственной власти. Нам видится оправданным желание автора видеть конституционные (уставные) советы (даже наперекор пока складывающейся практике) органами, чей статус закреплен в самих конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации в качестве органов государственной власти, то есть обладающими властными полномочиями. Однако все 4 республики, создавшие к настоящему моменту конституционные советы, наделили их статусом не органов государственной власти, а государственных органов, которые принимают рекомендательные, но не юридически властные акты. Думается, что без изменения формулировок федерального законодателя о том, что конституционные (уставные) советы создаются при региональных парламентах, исправить такую тенденцию не представляется возможным.

2. Автор диссертационного исследования пишет, что официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации является традиционным полномочием специализированных органов по его охране. Поэтому закономерно, что конституционные советы в республиках Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) получили право осуществлять толкование республиканских конституций, однако результаты их толкования носят необязательный характер, а значит, такое толкование нельзя именовать официальным (с. 203). Однако согласно ч. 3 ст. 39 Регламента Конституционного Совета Республики Саха (Якутия) от 28 октября 2021 г. РКС № 2-1 толкование Конституции Республики Саха (Якутия), данное Конституционным Советом, является официальным и обязательным для органов власти, граждан и организаций, как это было свойственно упраздненному Конституционному Суду Республики Саха (Якутия). Хотя очевидно, что подобное положение об официальном характере толкования Конституции Республики Саха (Якутия) вряд ли должно быть установлено исключительно Регламентом Конституционного Совета Республики Саха (Якутия). Также вызывает вопросы, почему автор не дал критической оценки отсутствию полномочий по толкованию Конституции Республики Адыгея конституционным советом этой республики. Как следует из анализа конституционных положений, в настоящий момент в Республике Адыгея ни один орган не осуществляет толкование Конституции Республики. Упразднив Конституционный Суд Республики Адыгея, который осуществлял официальное толкование Конституции Адыгеи, региональный законодатель не передал это право ни региональному парламенту, ни Конституционному Совету, ни какому бы то ни было другому органу. Поэтому наделить Конституционный Совет правом толкования Конституции республики Адыгея региональный законодатель вполне мог.

3. На с. 187 диссертационного исследования автор пишет, что «как справедливо отмечается в юридической литературе, основы Конституционного строя Республики Адыгея не имеют приоритета над иными нормами Конституции, а поправки в Конституцию Республики Адыгея не могут оцениваться на соответствие самой Конституции». Однако согласно ст. 17 Конституции Адыгея «Положения настоящего раздела Конституции Республики Адыгея составляют незыблемые

основы конституционного строя Республики Адыгея. Иные положения Конституции Республики Адыгея не должны противоречить основам конституционного строя Республики Адыгея». Поэтому, как нам представляется, осуществление Конституционным советом Республики Адыгея предварительного нормоконтроля проектов законов о поправке к Конституции Республики Адыгея абсолютно оправданно в целях обеспечения правовой охраны основ конституционного строя Республики Адыгея, даже если этот раздел Конституции и не имеет более жесткий характер по порядку внесения в него изменений и дополнений (как например это предусмотрено в Конституции Республики Татарстан в ст. 123). В то же время, вне авторской оценки оказалась неопределенная ситуация по осуществлению Конституционным Советом Республики Саха (Якутия) предварительного нормоконтроля проектов конституционных законов (в том числе законов о поправке к Конституции этой республики) и проектов законов, предметом регулирования которых являются основы конституционного строя Республики Саха (Якутия), а также национально-государственный статус и административно-территориальное устройство Республики Саха (Якутия). Хотя Конституция Республики Саха (Якутия) никоим образом не закрепляет повышенную конституционную защиту ее отдельных разделов и не содержит положений о необходимости соответствия этим разделам других положений Конституции. Однако такой пробел не мешал Конституционному Совету Республики Саха (Якутия) несколько раз проверять проекты конституционных законов (в том числе проекты законов о поправке к Конституции этой республики) и выносить по этим делам решения.

Вместе с тем указанные замечания не снижают общего положительного впечатления и высокой научной оценки диссертационной работы, имеют исключительно дискуссионный характер и могут способствовать дальнейшей работе автора над избранной темой исследования.

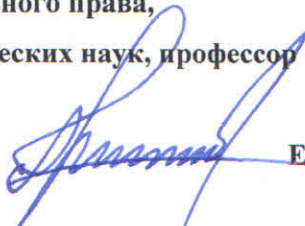
Исходя из вышеизложенного, следует заключить, что диссертация Курятникова Виталия Владимировича на тему: «Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации» является самостоятельной и завершенной научно-квалификационной работой. Диссертация В.В. Курятникова соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. № 842 (в действующей редакции), а ее автор - Курятников Виталий Владимирович, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой конституционного и административного права Аристовым Евгением Вячеславовичем и кандидатом юридических наук, доцентом, доцентом кафедры конституционного и административного права Худолеем Константином Михайловичем, обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и административного права Федерального государственного автономного

образовательного учреждения высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Протокол № 5 от 13 января 2025 года.

13 января 2025 года


**Заведующий кафедрой конституционного и  
административного права,  
доктор юридических наук, профессор**



**Евгений Вячеславович Аристов**

**Подпись Е.В. Аристова удостоверяю:**

Ученый секретарь ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»



**Елена Петровна Антропова**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Адрес: 614068, г. Пермь, ул. Букирева, 15.

Тел.: +7(342)239-64-35

Электронная почта: [info@psu.ru](mailto:info@psu.ru)

