

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.178.9.165-177

С. Х. Джиоев\*

## Взаимодействие региональных органов прокуратуры и конституционных (уставных) советов: понятие и формы

**Аннотация.** При проведении анализа взаимодействия прокуратуры и конституционных (уставных) советов в субъектах РФ автором рассматриваются понятие взаимодействия, формы взаимодействия, обозначена актуальность институционального диалога и заключения соглашений о сотрудничестве. Цель данного исследования — проанализировать содержание и формы правового взаимодействия региональных органов прокуратуры и конституционных (уставных) советов субъектов РФ, а также акцентировать значимость их институционального диалога в правозащитной сфере. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: раскрыть понятие правового взаимодействия органов прокуратуры и конституционного (уставного) совета; выявить правовые основы, возможные формы их взаимодействия (координационного взаимодействия в рамках соглашений о сотрудничестве, субординационного взаимодействия в прокурорско-надзорных отношениях); обосновать актуальность налаживания институционального диалога между прокуратурой и конституционным (уставным) советом в целях повышения эффективности их правозащитной деятельности в единой системе публичной власти. Научную новизну настоящей работы определяет акцент на понятии взаимодействия двух правозащитных государственных институтов — органов прокуратуры и конституционных (уставных) советов в субъектах РФ, уточнении возможных форм их взаимодействия.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; субъекты РФ; единая система публичной власти; органы прокуратуры; конституционные (уставные) советы субъектов РФ; правовое взаимодействие; прокурорско-надзорные отношения; формы взаимодействия; институциональный диалог; соглашения о сотрудничестве.

**Для цитирования:** Джиоев С. Х. Взаимодействие региональных органов прокуратуры и конституционных (уставных) советов: понятие и формы // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 9. — С. 165–177. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.178.9.165-177.

---

© Джиоев С. Х., 2025

\* Джиоев Сослан Хазбиевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993  
shdzhioev@msal.ru

## Interaction between Regional Prosecutorial Bodies and Constitutional (Charter) Courts: Concept and Forms

**Soslan Kh. Dzhioev**, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Organization of Judicial and Prosecutorial-Investigative Activities, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation  
shdzhioev@msal.ru

**Abstract.** In conducting an analysis of the interaction between the prosecutor's office and constitutional (statutory) councils in the constituent entities of the Russian Federation, the author examines the concept of interaction, forms of interaction, and identifies the relevance of institutional dialogue and the conclusion of cooperation agreements. The purpose of this study is to analyze the content and forms of legal interaction between regional prosecutor's offices and constitutional (charter) councils of the constituent entities of the Russian Federation, as well as to emphasize the importance of their institutional dialogue in the human rights sphere. To achieve this goal, the following tasks have been set: to reveal the concept of legal interaction between the prosecutor's office and the constitutional (charter) council; to identify the legal basis, possible forms of their interaction (coordination interaction within the framework of cooperation agreements, subordination interaction in prosecutorial and supervisory relations); to substantiate the relevance of establishing an institutional dialogue between the prosecutor's office and the constitutional (charter) council in order to increase the effectiveness of their human rights activities in a single system of public authority. The scientific novelty of this work is defined by its focus on the concept of interaction between two state human rights institutions — prosecutorial bodies and constitutional (charter) courts in the constituent entities of the Russian Federation — and the refinement of their potential forms of interaction.

**Keywords:** Russian Federation; constituent entities of the Russian Federation; unified system of public authority; prosecutorial authorities; constitutional (charter) councils of constituent entities of the Russian Federation; legal interaction; prosecutorial and supervisory relations; forms of interaction; institutional dialogue; cooperation agreements.

**Cite as:** Dzhioev SKh. Interaction between Regional Prosecutorial Bodies and Constitutional (Charter) Courts: Concept and Forms. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(9):165-177. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.178.9.165-177

Исследование вопросов правового взаимодействия между органами публичной власти в Российской Федерации занимает важное место при решении проблемы укрепления правопорядка и обеспечения законности на основе понимания сложившихся подходов к «симфонии» российской публичной власти, пространственной организации ее принципиального единства<sup>1</sup>.

Прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих прежде всего «надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти субъектов РФ, в том числе — в издаваемых ими правовых актах<sup>3</sup>. В числе

<sup>1</sup> Кабышев С. В. Сохранение и укрепление ценностно-мировоззренческих основ современной российской юридической науки // Вестник Тюменского государственного университета. Серия «Социально-экономические и правовые исследования». 2024. Т. 10. № 1. С. 127.

<sup>2</sup> Ст. 129 Конституции РФ // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>3</sup> П. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/?ysclid=m5i6u71jeq807613584](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/?ysclid=m5i6u71jeq807613584) (дата обращения: 21.03.2025) (далее — Закон о прокуратуре).

приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры — «защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны»<sup>4</sup>. В соответствии со ст. 9.1 Закона о прокуратуре, прокурор по результатам проведенной им антикоррупционной экспертизы нормативных актов органов публичной власти и их должностных лиц, вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением в том числе конституций (уставов), законов субъектов РФ органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах РФ<sup>5</sup>. Прокурорам предписывается «принимать меры по усилению надзора за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления»<sup>6</sup>.

В силу ст. 5 Конституции РФ субъекты РФ обладают собственной конституцией (республики), уставом (иные субъекты РФ) и законодательными органами. Среди региональных механизмов обеспечения единства правового пространства в субъектах РФ важную роль занимают превентивный и последующий надзор и контроль, осуще-

ствляемые органами прокуратуры и органами юстиции в отношении нормативных правовых актов органов государственной власти, однако анализ практики этого контроля показывает, что он сегодня находится на низком уровне<sup>7</sup>. При этом одним из направлений работы прокуратуры является взаимодействие с законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ, включая их конституционные (уставные) советы.

Конституционные (уставные) советы субъектов РФ представляют собой специализированные государственные коллегиальные органы, предназначенные для обеспечения конституционной законности и согласования нормативных актов субъектов РФ с их конституциями (уставами). В литературе справедливо отмечается, что современная модель регионального конституционного (уставного) контроля приближена к европейской, в которой создаются региональные специализированные органы конституционного контроля, имеющие «внесудебную (“квазисудебную”) правовую природу»<sup>8</sup>. Конституционная реформа 2020 г. в России предопределила возникновение конституционных (уставных) советов при законодательных (представительных) органах субъектов РФ<sup>9</sup>. Дальнейшее регулирование развито в законах субъектов РФ о конституционных советах<sup>10</sup>. На момент напи-

<sup>4</sup> См.: Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>5</sup> Ст. 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

<sup>6</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_456411/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456411/) (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>7</sup> Азизова В. Т. Деятельность органов юстиции по обеспечению единства правового пространства на региональном уровне // Международный научно-исследовательский журнал. 2023. № 12 (138). URL: <https://research-journal.org/archive/12-138-2023-december/10.23670/IRJ.2023.138.147> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>8</sup> Митусова И. А. Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1. С. 40–49.

<sup>9</sup> П. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8029.

<sup>10</sup> Малютин Н. С., Сергеев С. Л. Институт региональной конституционной (уставной) юстиции в России: завершение истории? // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2022. № 4. С. 26–38.

сания статьи в России созданы конституционные советы в Республиках Адыгея<sup>11</sup>, Башкортостан<sup>12</sup>, Татарстан<sup>13</sup>, Саха (Якутия)<sup>14</sup>. Основное их назначение — осуществлять правовую охрану республиканских конституций: для этого совет может быть наделен региональным законодателем полномочиями по нормативному контролю (проверке нормативных актов и их проектов на соответствие республиканской конституции), по официальному толкованию конституции, по разрешению споров о компетенции между высшими органами власти субъекта<sup>15</sup>.

Мы не разделяем категорическое негативное мнение некоторых правоведов относительно нововведенных органов, обеспечивающих правовую защиту конституций (уставов) субъектов РФ. Так, нам представляются спорными утверждения А. Г. Гатауллина и Д. Р. Зайнутдинова о нецелесообразности связи конституционных (уставных) советов с высшими законодательными органами субъектов РФ, а также их вывод, что наилучший путь развития для квазисудебного органа конституционной юстиции — это его упразднение и возвращение к полноценному конституционному правосудию в регионах<sup>16</sup>. В свою очередь, мы полагаем, что так называемый основной недостаток конституционных советов, выражающийся в рекоменда-

тельном характере их заключений, может быть устранен путем установления эффективного взаимодействия между этими советами и правозащитными органами. К тому же интеграция правовых инструментов органов прокуратуры и судебной системы для реализации рекомендаций, выносимых советами, может существенно повысить их эффективность.

Таким образом, рекомендательный характер выносимых советами заключений может быть компенсирован с помощью выстраивания конструктивного взаимодействия конституционных советов с правозащитными органами власти и подключением к реализации выносимых советами заключений правового инструментария органов прокуратуры и суда.

Поэтому в сложившихся условиях особую актуальность приобретает исследование правовых аспектов взаимодействия органов прокуратуры субъектов РФ с созданными советами, правовые основы которого закреплены в федеральном и региональном законодательстве. Такое исследование имеет важное значение для укрепления единства законности и обеспечения действенной защиты прав и свобод в субъектах РФ.

Конституция РФ устанавливает нормы, подтверждающие необходимость взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной

<sup>11</sup> Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея» // Официальный портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>12</sup> Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з (с изм. от 06.02.2025) «О Конституционном совете Республики Башкортостан» // Официальный информационный портал. URL: <https://gsrb.ru/ru/organization/konst-sovet/> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>13</sup> Закон Республики Татарстан от 13.06.2023 № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан» // Официальный портал Республики Татарстан. URL: <https://konsov.tatarstan.ru/pravovie-osnovi-deyatelnosti.htm> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>14</sup> Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 № 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/574747374> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>15</sup> Подходы законодателей, учредивших в настоящее время конституционные советы, в определении объема полномочий таких советов различаются. Подробнее см., например: *Курятников В. В.* Полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона // Вестник Тюменского государственного университета. Серия «Социально-экономические и правовые исследования». 2023. Т. 9. № 1. С. 92–108.

<sup>16</sup> *Гатауллин А. Г., Зайнутдинов Д. Р.* Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации: шаг вперед, два шага назад // Актуальные проблемы российского права. 2025. Т. 20. № 3. С. 184–185.

власти (ч. 2 ст. 80), с целью эффективного решения задач, направленных на удовлетворение интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях (ч. 3 ст. 132). Процесс регулирования этого взаимодействия отражен в федеральном законе, который определяет общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ. Актуализация содержания термина «взаимодействие» в ходе конституционной реформы 2020 г. хотя и оценивается конституционалистами в целом положительно (особенно на уровне субъектов Федерации), но не решает вопросы единообразного его понимания и отсутствия нормативного наполнения процедурного содержания его видов и форм<sup>17</sup>.

В теоретико-правовых исследованиях используется весьма широкий подход. Так, М. М. Зубович правовое взаимодействие рассматривает как «взаимно соотношенные активные действия (правовые коммуникации) субъектов правоотношений, осуществляемые ими путем реализации их прав и обязанностей, на базе осмысленных особенностей своего правового поведения, для достижения правовых целей»<sup>18</sup>. В диссертационных исследованиях категория «правовое взаимодействие» справедливо рассматривается как «особый вид соци-

альной коммуникации (способ осуществления общественных связей), представляющий собой взаимный обмен субъектов права юридически значимой деятельностью и (или) ее результатами, имеющий специфические среду функционирования, объект и структуру и онтологически проявляющийся в двух основных типах — юридическом содействии и юридическом противодействии»<sup>19</sup>.

В современной теории прокурорской деятельности в узкоспециальном значении «прокурорское взаимодействие» обычно рассматривается как «добровольное и равноправное сотрудничество прокуратуры с другими субъектами права, осуществляемого вне рамок прокурорского надзора и участия прокурора в судопроизводстве»<sup>20</sup>. При этом, по мнению одних авторов, «взаимодействие» прокуратуры является самостоятельным видом прокурорской деятельности<sup>21</sup>, по мнению других, взаимодействие прокуратуры с органами власти и общественными структурами должно быть признано самостоятельной функцией прокуратуры РФ<sup>22</sup>.

Что касается более широкого значения термина «взаимодействие», то в литературе утверждается, что в аспекте деятельности органов прокуратуры взаимодействие может

<sup>17</sup> Комарова В. В. Конституционная модель взаимодействия в конституционных актах современной России // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 10. С. 19.

<sup>18</sup> Зубович М. М. О правовом взаимодействии субъектов правоотношений (на примере взаимодействия предпринимателей в экономико-правовом конфликте) // Вестник Бурятского университета. Серия 12, Юриспруденция. 2006. Вып. 2. С. 249–250.

<sup>19</sup> Панченко В. Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 14–15.

<sup>20</sup> См.: Кобзарев Ф. М. Теоретико-правовые аспекты межведомственного взаимодействия органов прокуратуры и иных органов и организаций // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2018. № 2. С. 55.

<sup>21</sup> Семенов А. С. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 12. См. также: Таранцова Д. В. Взаимодействие российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 11–12.

<sup>22</sup> Доборез И. А., Кучерук Е. Н. Проблемы осуществления прокурором межведомственного взаимодействия в сфере экологии // Крымские юрид. чтения : сборник материалов Всерос. науч.-практ. конференции (г. Ялта, 15–16 июня 2023) : в 2 т. / под общ. ред. Н. Н. Колюки ; сост. С. В. Герасимовский, А. Ф. Кравчук ; Крымский юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры РФ. Симферополь; Саратов : Амирит, 2023. Т. 1. С. 90–92.

являться одним из инструментов также при осуществлении непосредственно надзорных функций<sup>23</sup>. Мы полагаем, что взаимодействие может выступать *формой* деятельности (например, совместной деятельности) или ее *компонентом* (коммуникация как часть сложной деятельности)<sup>24</sup>, поэтому точнее было бы утверждать, что в широком смысле правовое взаимодействие свойственно всей сложной и многоплановой прокурорской деятельности. Ф. М. Кобзарев обоснованно предложил понимать прокурорское взаимодействие в подлинно широком смысле; он справедливо отмечает, что исходя из универсальности категории «взаимодействие» «прокурорское взаимодействие: а) используется прокурорами в тех или иных видах, формах во всех сферах отношений, субъектом которых выступает прокуратура; б) обеспечивает надлежащее эффективное осуществление как функций, так и иных направлений (участков) деятельности прокуратуры; в) фактически не имеет четко определенного и конкретизированного своего предмета»<sup>25</sup>. Думается, что и в этом случае при характеристике прокурорского взаимодействия в широком аспекте недостает указания на возможное *противодействующее* взаимодействие субъектов права, прежде всего в прокурорско-надзорных отношениях.

В современной доктрине выделяют функцию участия прокуроров в правотворческой деятельности, которая находит свою реализацию

в таком виде деятельности современной российской прокуратуры, как «участие прокурора в правотворческой деятельности в целях обеспечения единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой РФ, участия в формировании системы нормативных актов, способствования становлению единого правового пространства РФ, защиты прав и свобод человека и гражданина и др.»<sup>26</sup>.

Органы прокуратуры, обеспечивая эффективное взаимодействие с органами публичной власти, должны активно участвовать в правотворческой деятельности. В этих целях им следует организовать максимально полное поступление и изучение проектов нормативных актов, участие в их обсуждении в составе рабочих групп, комиссий и на заседаниях органов власти, направление заключений по проектам нормативных актов, разработку и направление инициативных проектов нормативных актов и предложений по совершенствованию нормативной правовой базы<sup>27</sup>. Органы прокуратуры обязаны установить эффективное взаимодействие с органами власти, включая обеспечение регулярного поступления нормативных актов и их проектов для проверки их соответствия законам, действующим на территории РФ, вести реестр изученных ими проектов нормативных актов<sup>28</sup>. При этом для надзора за законностью актов прокуроры используют право участия в заседаниях органов публичной власти, проводят

<sup>23</sup> Алексеев Е. А., Механизм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами публичной власти в сфере защиты прав и свобод личности: структурные признаки // Теория государства и права. 2023. № 1. С. 24–33.

<sup>24</sup> Обзор научных подходов к описанию структуры взаимодействия см.: Андреева Г. М. Социальная психология. М.: Аспект Пресс, 2017. С. 78–89.

<sup>25</sup> Кобзарев Ф. М. Теоретико-правовые аспекты межведомственного взаимодействия органов прокуратуры и иных органов и организаций // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2018. № 2. С. 54, 57–58.

<sup>26</sup> Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. С. 102–104, 430–431 (автор разделов — В. Г. Бессарабов).

<sup>27</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 31.08.2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407532854/> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>28</sup> П. 6.2 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации: утв. приказом Генерального прокурора РФ от 31.08.2023 № 584 // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407532854/> (дата обращения: 21.03.2025).

«периодические проверки»<sup>29</sup>. Органы прокуратуры на практике активно участвуют в правотворческой деятельности, укреплении единства правового пространства<sup>30</sup>.

Поскольку созданные республиками конституционные советы наделены статусом не органов власти, а государственных органов, принимающих преимущественно рекомендательные (не юридически властные акты)<sup>31</sup>, в литературе, на наш взгляд, справедливо отмечается, что деятельность конституционных советов «проистекает из контрольной функции парламентов»<sup>32</sup>, поэтому взаимоотношения с конституционными советами в целом «следует выстраивать, ориентируясь на направления взаимодействия с законодательными органами субъектов РФ»<sup>33</sup>.

Вместе с тем решения Конституционного совета Республики Татарстан подлежат обязательному рассмотрению органом, издавшим проверенный советом нормативный акт, не позднее 3 месяцев после опубликования заключения. Аналогичная обязанность рассмотрения решений совета закреплена в Республике Саха (Якутия). Поскольку законами республик закреплена такая обязанность, то само решение может быть оценено как *правовой акт*. Следовательно, решение (заключение) Конституцион-

ного совета, в силу ст. 21 Закона о прокуратуре, становится предметом прокурорского надзора и может повлечь применение мер прокурорского реагирования. Кроме того, должно быть обеспечено участие представителей прокуратуры в рассмотрении государственным органом протестов и представлений прокуратуры. Участвуя в рассмотрении государственными коллегиальными органами внесенных прокурорами протестов и представлений, прокурор имеет возможность выступить в обоснование своей правовой позиции, убедить должностных лиц в незаконности принятого ими акта или его части. Вся эта деятельность прокуроров, являясь по своей характеристике правовым взаимодействием с поднадзорными органами (осуществляемым не только при содействии, но и при возможном противодействии поднадзорного органа), способствует совершенствованию законодательства и укреплению законности.

Конституционные (уставные) советы могут выступать субъектами прокурорско-надзорных отношений<sup>34</sup> при обращении их в органы прокуратуры с заявлением (обращением) о применении мер прокурорского реагирования в случае непринятия соответствующими органами (их должностными лицами) мер по устранению вы-

<sup>29</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 (в ред. от 10.09.2024) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-07122007-n-195/?ysclid=m8mzye9l1t79303003> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>30</sup> См.: Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов выступил с докладом в Совете Федерации. Доклад в Совете Федерации. 24.04.2024 // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=94616909> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>31</sup> См.: Курятников В. В. Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2024. С. 177.

<sup>32</sup> Гатауллин А. Г., Зайнутдинов Д. Р. Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации: шаг вперед, два шага назад // Актуальные проблемы российского права. 2025. Т. 20. № 3. С. 178.

<sup>33</sup> Тихалева Е. Ю. Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации: правовой статус // Устойчивое развитие России: правовое измерение : сборник докладов X Московского юрид. форума, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 6–8 апреля 2023 г. : в 3 ч. М. : Издательский центр Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 309.

<sup>34</sup> Мы исходим из «трехсторонней» характеристики прокурорско-надзорного отношения, предложенной в 1975 г. С. Г. Березовской (см.: Березовская С. Г. Сущность и основные характеристики правовых отношений в сфере прокурорского надзора // Вестник Университета прокуратуры РФ. 2023. № 3. С. 127), а также из имеющего принципиальное значение подхода А. Ю. Винокурова, относящего взаимодействующих с прокуратурой лиц к субъектам, а не объектам прокурорско-надзорных правоотношений (см.: Вино-

явленных советом несоответствий. В. В. Курятников справедливо полагает, что «актуальным вариантом обеспечения конституционной законности видится обращение конституционного (уставного) совета к иным органам или должностным лицам с просьбой обратиться с административным иском в суд общей юрисдикции в отношении нормативного акта, противоречащего конституции (уставу) субъекта»<sup>35</sup>. В целом взаимодействие органов прокуратуры с конституционными советами целесообразно строить в рамках прокурорско-надзорных отношений не столько по вертикальному авторитарному принципу субъект-объект, сколько по диагональному принципу субъект-субъектных правовых связей, что позволит избежать торможения развития взаимодействия и будет способствовать конструктивному движению к достижению общих правозащитных целей. Взаимодействие в форме противодействия, порой характерное для авторитарных связей, когда действия одного субъекта мешают действиям другого, препятствуют их совершенствованию и приводят к противоположным результатам, также может замедлить достижение общих правозащитных целей.

Обращения руководителей судебных и правоохранительных органов субъектов РФ передаются прокурорам субъектов РФ<sup>36</sup>. Полагаем, что до внесения изменений в установленный порядок рассмотрения обращений можно, применив приведенную нами норму по аналогии, распространить ее действие на обращения председателей конституционных (уставных) советов.

Следует учитывать, что практика взаимодействия конституционных советов с органами власти находится в стадии становления, однако уже сейчас имеющиеся примеры: совместные соглашения с органами власти<sup>37</sup>, совместное участие с работниками прокуратуры в научных форумах<sup>38</sup>, участие прокуроров в заседаниях совета<sup>39</sup>, представление советами в законодательный орган ежегодного доклада о деятельности конституционного совета в присутствии прокурора республики<sup>40</sup>, осуществление советами права законодательной инициативы, когда их законопроект рассматривается законодательным органом в присутствии прокурора республики<sup>41</sup>, учет заключений совета в правозащитной сфере органами власти — свидетельствуют о заинтересованности советов в диалоге

---

куров А. Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3. С. 23).

<sup>35</sup> Курятников В. В. Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации. С. 12.

<sup>36</sup> Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ : утв. приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70212304/?ysclid=m8nd4uyprk0998147115> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>37</sup> См.: Выступление Председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К. Б. Толкачева о состоянии законодательства за 2024 г. на пленарном заседании 20.02.2025 // URL: [https://gsrb.ru/ru/press-center/news/187918/?sphrase\\_id=11290](https://gsrb.ru/ru/press-center/news/187918/?sphrase_id=11290) (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>38</sup> Конституционный контроль может стать одной из форм защиты прав детей и молодежи. 30.05.2024 // URL: <https://konsov.tatarstan.ru/index.htm/news/2312498.htm> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>39</sup> В соответствии со ст. 25 Регламента Конституционного совета Республики Татарстан (в ред. от 14.11.2023 № 3-Р) уведомление о заседании Конституционного совета по рассмотрению обращения направляется также Прокурору Республики Татарстан.

<sup>40</sup> В соответствии со ст. 12 Закона о Конституционном совете Республики Татарстан Конституционный совет раз в год представляет в Государственный Совет доклад о своей деятельности (см.: Доклад о состоянии конституционной законности рассмотрен на заседании Государственного Совета. 28.03.2025 // URL: <https://gossov.tatarstan.ru/index.htm/news/3692.htm> (дата обращения: 28.03.2025).

<sup>41</sup> В соответствии со ст. 76 Конституции Республики Башкортостан Конституционному совету Республики Башкортостан принадлежит право законодательной инициативы (Конституция Республики Башкортостан // URL: <https://base.garant.ru/17700023/?ysclid=m8rgkcbhhe697607758>).

с органами прокуратуры. Как верно отмечает В. В. Курятников, для прокуратуры диалог с советом — это возможность более эффективно выполнять свою конституционную функцию по надзору за соблюдением законности, опираясь на экспертный потенциал совета. Важно, чтобы этот диалог базировался на четкой нормативной регламентации и уважении независимости каждого из институтов. Институциональный диалог, начавшийся как вынужденная мера компенсации отсутствия региональных конституционных судов, в перспективе может стать устойчивым элементом механизма реализации конституционных норм на местах<sup>42</sup>.

В Республике Башкортостан основным направлением взаимодействия Конституционного совета с иными субъектами является укрепление конституционной законности в Республике, совершенствование законодательства Республики, правовое просвещение населения<sup>43</sup>. В Республике Татарстан «Конституционный совет осуществляет взаимодействие с государственными органами в форме проведения совместных мероприятий, участия руководителей государственных органов в заседаниях Конституционного совета, в работе постоянных и временных органов Конституционного совета. Члены Конституционного совета могут входить в состав и принимать участие в деятельности совещательных и рабочих органов, образуемых государственными органами»<sup>44</sup>.

Нами не обнаружено соглашений между конституционными советами и органами прокуратуры, поскольку практика их заключения только складывается. Вместе с тем в субъек-

тах РФ делаются шаги по оформлению координационного взаимодействия Конституционных советов с другими правозащитными структурами — общественными и торгово-промышленными палатами, уполномоченными по правам, профсоюзами и др.<sup>45</sup> Весьма показательным для нашего исследования стало Соглашение о взаимодействии Конституционного совета с Минюстом Республики Татарстан, подписанное в 2024 г. «в целях укрепления конституционной законности, сохранения и развития конституционных ценностей в Республике Татарстан как субъекте РФ, обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения на территории республики, содействия правовому просвещению, формирования и развития правовой культуры населения республики, научно-методического обеспечения развития конституционного законодательства республики»<sup>46</sup>. Формы взаимодействия сторон по этому Соглашению включают: информационное взаимодействие; совместную организацию и проведение конференций, семинаров, круглых столов, дискуссий; совместную организацию и проведение мероприятий по правовому просвещению населения; подготовку предложений по совершенствованию законодательства; создание в случае необходимости межведомственных рабочих групп для координации взаимодействия; участие в работе постоянных и временных органов (комиссий); оказание методической помощи по вопросам взаимодействия; иные мероприятия в соответствии с достигнутыми договоренностями (п. 3.1). По обоюдному согласию сторон для реализации

<sup>42</sup> Курятников В. В. Является ли статус конституционных (уставных) советов субъектов РФ конституционно-правовым? // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 3.

<sup>43</sup> Ст. 26 Регламента Конституционного совета Республики Башкортостан : утв. решением Конституционного совета Республики Башкортостан от 15.03.2023 № 1-П // URL: <https://gsrb.ru/ru/organization/konst-sovet/> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>44</sup> Ст. 45 Регламента Конституционного совета Республики Татарстан : утв. решением Конституционного совета Республики Татарстан от 11.10.2023 № 2-П // URL: <https://konsov.tatarstan.ru/reglament-konstitutsionnogo-soveta-respubliki.htm> (дата обращения: 21.03.2025).

<sup>45</sup> Перечень заключенных соглашений о взаимодействии по состоянию на 2 апреля 2025 г., см., например: URL: <https://konsov.tatarstan.ru/soglasheniya-o-vzaimodeystvii.htm> (дата обращения: 02.04.2025).

<sup>46</sup> Соглашение о взаимодействии от 09.02.2024 // URL: <https://konsov.tatarstan.ru/soglasheniya-o-vzaimodeystvii.htm> (дата обращения: 31.03.2025).

настоящего Соглашения могут быть приняты планы совместной деятельности на определенный период (п. 3.2). По аналогичной схеме оформлено соглашение о взаимодействии этого совета с Управлением Минюста РФ по Республике Татарстан<sup>47</sup>.

Очевидно, что предмет данных соглашений не выходит за рамки взаимодействия в узком значении этого термина (т.е. за рамки «координационного» взаимодействия сторон), тогда как актуальной представляется регламентация в соглашениях такого типа субординационного взаимодействия, которое способствовало бы прежде всего реализации решений конституционных (уставных) советов. В этом контексте целесообразно заключение соглашений между конституционными (уставными) советами и прокуратурами субъектов РФ — при условии регламентации как субординационного, так и координационного взаимодействия сторон. Подобный документ также мог бы регламентировать порядок взаимного информирования: например, прокуратура уведомляет совет о внесении протестов или представлений на нормативные акты, затрагивающие вопросы конституционности, а совет сообщает прокуратуре о принятых заключениях относительно противоречия актов конституции субъекта РФ. С целью повышения воздействия на нормотворческую деятельность и правоприменительную практику целесообразно предусмотреть в соглашении механизм обмена информацией о принятии незаконных нормативных актов в субъектах РФ. Кроме того, соглашение может предусматривать проведение совместных рабочих встреч, создание совместных экспертных групп по анализу регионального законодательства, координацию действий по правовому просвещению. Формализация сотрудничества путем подписания соглашения повышает институциональную связанность субъектов взаимодействия и предсказуемость взаимодействия, что особенно важно в условиях новизны статуса конституционных советов и отсутствия устоявшейся практики их деятельности.

Решения ныне созданных конституционных советов, как уже отмечалось, носят рекомендательный характер: совет не уполномочен самостоятельно отменять или приостанавливать действие нормативных актов. Этот принципиальный момент определяет специфику правового взаимодействия советов с прокуратурой: для придания юридической силы выводам конституционного совета зачастую требуются последующие действия органов власти, в том числе — применение мер прокурорского реагирования. Например, прокурор вносит протест на незаконный нормативный акт в адрес органа, его принявшего, с требованием привести нормативный акт в соответствие с конституцией субъекта РФ. Наличие авторитетного заключения конституционного совета усиливает правовую позицию прокуратуры, включается механизм прокурорского реагирования: опираясь на заключение конституционного совета, прокурор побуждает законодательный (или иной издавший нормативный акт) орган принять меры по его изменению или отмене. В случае бездействия со стороны субъекта правотворчества региональные органы прокуратуры могут обратиться в суд общей юрисдикции с административным иском о признании данного нормативного акта недействующим. Таким образом, решение конституционного совета получает как бы второе дыхание через правоприменительные инструменты прокуратуры и суда, способные придать сформулированным в решении рекомендациям юридическую обязательность.

Традиционно прокуроры субъектов РФ ранее были наделены правом обращения в региональный конституционный суд с запросом о проверке конституционности закона субъекта РФ или акта регионального органа власти. После упразднения конституционных судов данная форма правового контроля, на наш взгляд, должна трансформироваться: вместо суда адресатом подобных обращений может выступать конституционный (уставный) совет. Отдельные региональные законодатели уже идут по этому

<sup>47</sup> Соглашение о взаимодействии от 01.02.2024 // URL: <https://konsov.tatarstan.ru/soglasheniya-ovzaimodeystvii.htm> (дата обращения: 31.03.2025).

пути. Так, Конституционный совет Республики Саха (Якутия) по обращению Прокурора Республики дает заключения о толковании Конституции Республики и о соответствии ей нормативных актов, принятых в Республике (ст. 3 Конституционного закона о Конституционном совете). Тем самым совместными действиями прокурора и конституционного совета этой Республики может быть эффективно обеспечена конституционная законность. Несмотря на то что федеральный законодатель привязал советы к законодательным (представительным) органам власти субъектов РФ, Конституционный совет Республики Татарстан всё же предстает как обособленный государственный орган способный активно взаимодействовать как с региональ-

ными органами прокуратуры, так и с другими правозащитными органами.

Перспективы совершенствования рассмотренного нами взаимодействия видятся в дальнейшей регламентации статуса конституционных (уставных) советов и механизмов их субординационного и координационного взаимодействия с органами прокуратуры. Возможна разработка типовых соглашений, которые будут предусматривать более четкие процедурные нормы, позволяющие прокурору напрямую обращаться в конституционный совет, а самому совету — направлять свои заключения на рассмотрение прокурора субъекта РФ для организации последним надзорных мер в целях реализации решений конституционного (уставного) совета.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев Е. А.* Механизм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами публичной власти в сфере защиты прав и свобод личности: структурные признаки // Теория государства и права. — 2023. — № 1. — С. 24–33.
2. *Андреева Г. М.* Социальная психология. — М.: Аспект Пресс, 2017. — 363 с.
3. *Березовская С. Г.* Сущность и основные характеристики правовых отношений в сфере прокурорского надзора // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2023. — № 3. — С. 122–131.
4. *Винокуров А. Ю.* Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2011. — № 3. — С. 23–26.
5. *Гатауллин А. Г., Зайнутдинов Д. Р.* Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации: шаг вперед, два шага назад // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 3. — С. 172–188.
6. *Зубович М. М.* О правовом взаимодействии субъектов правоотношений (на примере взаимодействия предпринимателей в экономико-правовом конфликте) // Вестник Бурятского университета. Серия 12, Юриспруденция. — 2006. — Вып. 2. — С. 245–251.
7. *Кабышев С. В.* Сохранение и укрепление ценностно-мировоззренческих основ современной российской юридической науки // Вестник Тюменского государственного университета. Серия «Социально-экономические и правовые исследования». — 2024. — Т. 10. — № 1. — С. 124–128.
8. *Комарова В. В.* Конституционная модель взаимодействия в конституционных актах современной России // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 10. — С. 11–19.
9. *Курятников В. В.* Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2024. — 293 с.
10. *Курятников В. В.* Полномочия конституционных (уставных) советов субъектов РФ как органов правовой охраны Основного закона // Вестник Тюменского государственного университета. Серия «Социально-экономические и правовые исследования». — 2023. — Т. 9. — № 1. — С. 92–108.
11. *Курятников В. В.* Является ли статус конституционных (уставных) советов субъектов РФ конституционно-правовым? // Журнал конституционного правосудия. — 2023. — № 3. — С. 17–20.

12. Митусова И. А. Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года // Гражданин. Выборы. Власть. — 2022. — № 1. — С. 40–49.
13. Панченко В. Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 480 с.
14. Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2025. — 483 с.
15. Семенов А. С. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 270 с.
16. Таранцова Д. В. Взаимодействие российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013. — 30 с.
17. Тихалева Е. Ю. Конституционные (уставные) советы субъектов Российской Федерации: правовой статус // Устойчивое развитие России: правовое измерение : сборник докладов X Московского юрид. форума, 6–8 апреля 2023 г. : в 3 ч. — М. : Московский государственный юрид. ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — С. 307–309.

*Материал поступил в редакцию 5 апреля 2025 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseenko E. A. Mekhanizm vzaimodeystviya prokuratury Rossiyskoy Federatsii s organami publichnoy vlasti v sfere zashchity prav i svobod lichnosti: strukturnye priznaki // Teoriya gosudarstva i prava. — 2023. — № 1. — S. 24–33.
2. Andreeva G. M. Sotsialnaya psikhologiya. — М.: Aspekt Press, 2017. — 363 s.
3. Berezovskaya S. G. Sushchnost i osnovnye kharakteristiki pravovykh otnosheniy v sfere prokurorskogo nadzora // Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii. — 2023. — № 3. — S. 122–131.
4. Vinokurov A. Yu. Obekty i subekty prokurorskogo nadzora: problemy zakonodatelnoy identifikatsii // Vestnik Akademii Generalnoy prokuratury Rossiyskoy Federatsii. — 2011. — № 3. — S. 23–26.
5. Gataullin A. G., Zaynutdinov D. R. Konstitutsionnaya yustitsiya subektov Rossiyskoy Federatsii: shag vpered, dva shaga nazad // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2025. — Т. 20. — № 3. — S. 172–188.
6. Zubovich M. M. O pravovom vzaimodeystvii subektov pravootnosheniy (na primere vzaimodeystviya predprinimateley v ekonomiko-pravovom konflikte) // Vestnik Buryatskogo universiteta. Seriya 12, Yurisprudentsiya. — 2006. — Vyp. 2. — S. 245–251.
7. Kabyshev S. V. Sokhranenie i ukreplenie tsennostno-mirovozzrencheskikh osnov sovremennoy rossiyskoy yuridicheskoy nauki // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Sotsialno-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya». — 2024. — Т. 10. — № 1. — S. 124–128.
8. Komarova V. V. Konstitutsionnaya model vzaimodeystviya v konstitutsionnykh aktakh sovremennoy Rossii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2023. — Т. 18. — № 10. — S. 11–19.
9. Kuryatnikov V. V. Konstitutsionnyy (ustavnyy) sovet kak spetsializirovanny organ pravovoy okhrany konstitutsii (ustava) subekta Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — Chelyabinsk, 2024. — 293 s.
10. Kuryatnikov V. V. Polnomochiya konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov subektov RF kak organov pravovoy okhrany Osnovnogo zakona // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Sotsialno-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya». — 2023. — Т. 9. — № 1. — S. 92–108.
11. Kuryatnikov V. V. Yavlyaetsya li status konstitutsionnykh (ustavnykh) sovetov subektov RF konstitutsionno-pravovym? // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2023. — № 3. — S. 17–20.
12. Mitusova I. A. Regionalnyy konstitutsionnyy kontrol v svete konstitutsionnoy reformy 2020 goda // Grazhdanin. Vybery. Vlast. — 2022. — № 1. — S. 40–49.

13. Panchenko V. Yu. Pravovoe vzaimodeystvie kak vid sotsialnoy kommunikatsii: teoretiko-pravovoe issledovanie: dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2016. — 480 s.
14. Prokurorskiy nadzor: uchebnik i praktikum dlya vuzov / pod red. A. F. Smirnova, A. A. Usacheva. — 3-e izd., pererab. i dop. — M.: Yurayt, 2025. — 483 s.
15. Semenov A. S. Vzaimodeystvie prokuratury s organami gosudarstvennoy vlasti i organami mestnogo samoupravleniya v sfere obespecheniya zakonnosti: dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2015. — 270 s.
16. Tarantsova D. V. Vzaimodeystvie rossiyskoy prokuratury i Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii v sfere zashchity prav cheloveka i grazhdanina: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2013. — 30 s.
17. Tikhaleva E. Yu. Konstitutsionnye (ustavnye) sovety subektov Rossiyskoy Federatsii: pravovoy status // Ustoychivoe razvitie Rossii: pravovoe izmerenie: sbornik dokladov X Moskovskogo jurid. foruma, 6–8 aprelya 2023 g.: v 3 ch. — M.: Moskovskiy gosudarstvennyy jurid. un-t imeni O.E. Kutafina (MGYuA), 2023. — S. 307–309.